



Heft 24

---

Darmstadt, Dezember 2006

Andreas Hendricks

**Einsatz von städtebaulichen Verträgen nach § 11  
BauGB bei der Baulandbereitstellung – eine  
interdisziplinäre theoretische Analyse und Ableitung  
eines integrierten Handlungskonzeptes für die Praxis**

---

Schriftenreihe  
Fachrichtung Geodäsie  
Fachbereich Bauingenieurwesen und Geodäsie  
Technische Universität Darmstadt

ISBN 3-935631-13-8

Schriftenreihe Fachrichtung Geodäsie der Technischen Universität Darmstadt

Auflagenhöhe: 150 Exemplare

Verantwortlich für die Herausgabe der Schriftenreihe:

Der Sprecher der Fachrichtung Geodäsie  
im Fachbereich Bauingenieurwesen und Geodäsie  
der Technischen Universität Darmstadt

Bezugsnachweis:

Technische Universität Darmstadt  
Geodätisches Institut  
Petersenstraße 13  
64287 Darmstadt

ISBN 3-935631-13-8

**Einsatz von städtebaulichen Verträgen nach § 11  
BauGB bei der Baulandbereitstellung - eine  
interdisziplinäre theoretische Analyse und Ableitung  
eines integrierten Handlungskonzeptes für die Praxis**

Vom Fachbereich Bauingenieurwesen und Geodäsie  
der Technischen Universität Darmstadt  
zur Erlangung des akademischen Grades eines  
Doktor-Ingenieurs (Dr.-Ing.) genehmigte Dissertation

von

**Herrn Dipl.-Ing. Andreas Hendricks**  
aus  
**Bad Laasphe**

Referent:	Prof. Dr.-Ing. Hans Joachim Linke - TU Darmstadt
Korreferent:	Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter - Universität Bonn
Tag der Einreichung:	22.06.2006
Tag der mündlichen Prüfung:	17.11.2006



# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
1.1	Entwicklung im Planungs- und Bodenrecht . . . . .	4
1.2	Motivation für die Stärkung städtebaulicher Verträge . . . . .	6
1.2.1	Mangel an Bauland . . . . .	6
1.2.2	Steigende Kosten der Baulandentwicklung . . . . .	13
1.2.3	Tendenz zur „Kooperativen Verwaltung“ . . . . .	14
1.3	Problemlösung mittels städtebaulicher Verträge nach § 11 . . . . .	15
1.3.1	Städtebauliche Verträge allgemein . . . . .	16
1.3.2	§ 11 BauGB: Städtebaulicher Vertrag . . . . .	16
1.3.3	Entwicklung in der Praxis . . . . .	19
1.4	Stand der Forschung . . . . .	20
1.5	Schritte zum integrierten Handlungskonzept . . . . .	21
<b>2</b>	<b>Rechtliche Grundlagen</b>	<b>23</b>
2.1	Allgemeines . . . . .	23
2.1.1	Einordnung in das öffentliche bzw. private Recht . . . . .	23
2.1.2	Der Gesetzesvorbehalt . . . . .	27
2.1.3	Verhältnis des § 11 BauGB zu anderen Gesetzen . . . . .	28
2.1.4	Das Koppelungsverbot . . . . .	39
2.1.5	Das Gebot der Angemessenheit . . . . .	45
2.1.6	Die Planwertabschöpfung . . . . .	51
2.2	Vertragsarten nach § 11 BauGB . . . . .	54
2.2.1	Die Maßnahmenverträge . . . . .	54
2.2.2	Die Baurealisierungsverträge . . . . .	61
2.2.3	Die Folgekostenregelungen . . . . .	70
2.3	Sicherung der Vertragserfüllung . . . . .	71
2.4	Leistungsstörungen . . . . .	75
2.4.1	Leistungsstörungen bei rechtmäßigen Verträgen . . . . .	76
2.4.2	Nichtigkeit städtebaulicher Verträge und die Folgen . . . . .	78
2.5	Strafrechtliche Risiken . . . . .	79
2.5.1	Betrug . . . . .	80
2.5.2	Erpressung . . . . .	80
2.5.3	Vorteilsnahme . . . . .	82

2.5.4	Vorteilsgewährung . . . . .	84
<b>3</b>	<b>Wirtschaftliche Rahmenbedingungen</b>	<b>85</b>
3.1	Die Volkswirtschaftslehre . . . . .	85
3.1.1	Grundlagen und Begriffsdefinitionen . . . . .	85
3.1.2	Das Pontrjaginsche Maximumsprinzip . . . . .	88
3.1.3	Das alloktionstheoretische Modell für Wohnbaulandmarkt . . . . .	89
3.2	Betriebswirtschaftliche Überlegungen . . . . .	114
3.2.1	Ermittlung des Wohnbaulandbedarfs im Außenbereich . . . . .	115
3.2.2	Strategie der Baulandbereitstellung . . . . .	122
3.2.3	Städtebauliche Kalkulation . . . . .	130
<b>4</b>	<b>Sozialwissenschaftliche Erkenntnisse</b>	<b>137</b>
4.1	Kooperatives Verwaltungshandeln im Allgemeinen . . . . .	137
4.1.1	Entstehung und Einleitung der Kooperation . . . . .	139
4.1.2	Der Kooperationsprozess . . . . .	141
4.1.3	Ergebnis und Umsetzung . . . . .	143
4.1.4	Einfluss der Organisationsstruktur . . . . .	147
4.1.5	Einfluss der zu erfüllenden Aufgabe . . . . .	150
4.1.6	Verbesserungsmöglichkeiten . . . . .	152
4.2	Vertragsmanagement der einzelnen Partei . . . . .	157
4.2.1	Sprachbarrieren . . . . .	157
4.2.2	Ergebnisse der Spieltheorie . . . . .	159
4.2.3	Die Vertragsplanung . . . . .	161
4.2.4	Das Vertragsdesign . . . . .	163
4.2.5	Die Vertragsverhandlung . . . . .	165
4.2.6	Die Vertragsdurchführung . . . . .	168
4.3	Wichtige Kooperationsfälle bei der Baulandmobilisierung . . . . .	169
4.3.1	Gemeinde und Investor . . . . .	169
4.3.2	Gemeinde und privater Grundstückseigentümer . . . . .	171
4.3.3	Gemeinde und Investor, Grundstückseigentümer und Nutzer . . . . .	172
4.3.4	Regionale Kooperation (Gemeinde und Gemeinde) . . . . .	174
<b>5</b>	<b>Integriertes Handlungskonzept</b>	<b>179</b>
5.1	Bestimmung des Bedarfs an Wohnbauland . . . . .	181
5.2	Vorbereitende Maßnahmen . . . . .	181
5.3	Voraussetzungen für kooperative Verfahren . . . . .	183
5.4	Vertragserstellung . . . . .	184
5.5	Umsetzung und Evaluation . . . . .	190
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung/Ausblick</b>	<b>191</b>

# Kapitel 1

## Einleitung

Die große Bedeutung des Themenbereichs Baulandentwicklung erwächst aus dem Verhältnis des Grundeigentums zu anderen Handelsgütern. Das Bundesverfassungsgericht führte hierzu bereits 1967 aus: „Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seinen Nutzen dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögensgütern gleichzustellen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden<sup>1</sup>“. Dementsprechend bedarf es für Handlungen auf dem Parkett der Baulandentwicklung der grundrechtlichen Rechtfertigung. Diese erfährt das Baugesetzbuch (BauGB) weitestgehend aus § 14 GG. Die gemeindlichen Planungen, die nach gerechter Abwägung aller Belange die Nutzungsmöglichkeiten des Grundeigentums neu regeln, liegen zunächst einmal im Rahmen der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Grundeigentums. Dies gilt insbesondere auch für die Neuordnung des Grundeigentums aus städtebaulichen Gründen<sup>2</sup>.

Vor der detaillierten Behandlung der Baulandbereitstellung nach § 11 BauGB ist es notwendig, die historische Entwicklung auf dem Gebiet zu betrachten, um darauf aufbauend die Motivation für die Stärkung der städtebaulichen Verträge zu zeigen, den Stand der Forschung darzustellen und darzulegen, weshalb eine interdisziplinäre Betrachtungsweise erforderlich ist. Das Ziel der Arbeit ist die Zusammenführung der bezüglich der einzelnen Fachdisziplinen zu erarbeitenden Handlungsthesen in einem integrierten Handlungskonzept, das dem Planer den Zugang zu den städtebaulichen Verträgen erleichtern bzw. seinen Umgang damit verbessern soll.

---

<sup>1</sup>(vgl. BVerfG 1967)

<sup>2</sup>(vgl. Weiß 1997)

## 1.1 Entwicklung im Planungs- und Bodenrecht

Anfang des 19. Jahrhunderts gab es lediglich gesetzliche Regelungen für die Bodenordnung im ländlichen Bereich. Diese Regelungen wurden auch auf die Neuordnung von Ortschaften angewendet, wenn durch die Veränderung der Hofstellen eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit erzielt werden konnte. Eine Zusammenlegung der Ortslage als alleiniger Verfahrenszweck wurde erstmals im Jahre 1830 in Nassau zugelassen. Voraussetzung war ein Antrag der Besitzmehrheit. Eigenständige gesetzliche Regelungen für den städtebaulichen Bereich gab es zu dieser Zeit nur in Einzelfällen, z. B. nach dem Brand in Hamburg im Jahre 1842. Die Anwendung von Agrarrecht für die Schaffung baulicher Nutzungsmöglichkeiten zog manifolde Probleme nach sich. Neben der erforderlichen Zustimmung der Beteiligten stellten das Kompetenzgerangel der für die städtische bzw. ländliche Bodenordnung zuständigen Ministerien und der Streit um den Ausbaustandard von Erschließungsanlagen bzw. deren Kostentragung wichtige Hindernisse für einen reibungslosen Verfahrensablauf dar. Demgemäß bestand ein Bedarf an eigenständigen Regelungen für den städtebaulichen Bereich, dem als erstes die Stadt Frankfurt mit der „Lex Adickes“ am 01.01.1903 nach kam. Bemerkenswert ist, dass sich bei der praktischen Umsetzung eine ähnliche Problematik wie auch heute im Hinblick auf den naturschutzrechtlichen Ausgleich ergeben hat. Da die Stadt Frankfurt im Zuge der Baulandentwicklung umfangreiche Grünanlagen bereit stellen wollte, aber der Abzug für Erschließungsanlagen zunächst auf 30 % beschränkt war, führte der Erwerb des Mehrbedarfs an Fläche zu einer starken finanziellen Belastung der Gemeinde. Im Anschluss an die „Lex Adickes“ gab es weitere ähnliche Regelungen, deren Regelungsinhalt die städtische Bodenordnung, die Bereitstellung von Erschließungsanlagen und zum überwiegenden Teil eine Abrückung vom Antragsprinzip umfassten. Für gemischte agrarische und städtebauliche Zielsetzungen konnte nach der preußischen Umlegungsordnung von 1920 die Ortlage neu geordnet werden, wenn die Eigentümer einverstanden waren und sich eine Verbesserung der Bewirtschaftung ergab. Gegenüber vorherigen Regelungen wurde aber auch hier vom Prinzip der Antragsstellung abgerückt. In der Folgezeit gab es Ansätze zu einer Weiterentwicklung des Rechtssystems, die aber meistens nicht über das Entwurfsstadium hinaus kamen<sup>3</sup>. Mit Gründung der Bundesrepublik Deutschland ergaben sich für die städtebauliche Bodenordnung bodenpolitisch in der Hauptsache zwei Zielrichtungen: Zum einen soll sie die im Sinne der raumordnerischen Ziele optimale Verwendung des Bodens herbeiführen (allokative Zweckbestimmung) und zum anderen soll das Bodeneigentum im Sinne einer breiten Streuung des privaten individuellen Eigentums sozialgerecht verteilt werden (distributive Zweckbestimmung)<sup>4</sup>. Zur Lösung der Bodenfrage ist dementsprechend die Polarisierung zwischen der privaten Begierde nach Gewinnmaximierung und der öffentlichen nach Sozialisierung zu mäßigen. Zudem sind Konflikte in den Ansprüchen an die Bodennutzung soweit wie möglich aufzulösen. Als erste bundeseinheitliche Regelung für die städtische Bodenordnung verabschiedete der Gesetzgeber 1960 das Bundesbaugesetz (BBauG), welches in den Folgejahren mehrfach novelliert wurde. Erwähnenswert ist in diesem Zusam-

---

<sup>3</sup>(vgl. Linke 1996, S.84ff)

<sup>4</sup>(vgl. Seele 2002)



menhang, dass die Bundeseinheitlichkeit der Regelung nie in Zweifel gezogen wurde. Weder in der Gesetzesvorbereitung noch bei den parlamentarischen Beratungen wurde in Erwägung gezogen, das Bodenordnungsrecht aus Gründen einer länderfreundlichen Subsidiarität von Bundesregelungen gegenüber Landesregelungen zur Disposition der Länder zu stellen<sup>5</sup>. Durch Zusammenführung mit dem Städtebauförderungsgesetz wurde 1986 mit dem BauGB ein einheitliches Städtebaurecht geschaffen. In den §§ 45 ff ist dort die „Umlegung“ geregelt. Diese stellt insbesondere für die Wohnbaulandentwicklung das weit verbreitetste Verfahren dar. Der standardmäßige Ablauf zur Beschaffung von Wohnraum lässt sich dementsprechend als Abfolge der Schritte Bebauungsplan, Umlegung, Erschließung und Bebauung beschreiben. Die hoheitliche Umlegung dient hierbei zur Bodenordnung unter behördlicher Lenkung. Anfänglich war als Verteilungsmaßstab für die neu zuzuteilenden Flächen nur der Flächenmaßstab zulässig. Hierbei war der Flächenbeitrag nach § 58 BauGB auf 30 % bei einer erstmaligen Erschließung und sonst auf 10 % beschränkt. Mit Anwendung der Umlegung auf bereits bebaute Grundstücke wurde der sogenannte Wertmaßstab eingeführt. Hierbei wird der umlegungsbedingte Vorteil in Geld abgeschöpft. Dieser Vorgang ist nicht zu verwechseln mit der oft diskutierten Abschöpfung des planungsbedingten Wertzuwachses. Darunter versteht man die Wertsteigerungen des Grund und Bodens, die durch den Stift des Planers und durch kommunale Investitionen für planungsbedingte infrastrukturelle Nachfolgeeinrichtungen zu Stande kommen und den Grundstückseigentümern in der Regel ohne Gegenleistung zugute kommen. Es werden zwar immer wieder Modelle einer diesbezüglichen Abschöpfung diskutiert, aber obwohl es in einigen Vorläufern des BBauG (z. B. dem Lex Adickes) und den ersten Entwürfen zum BBauG entsprechende Regelungen gab, wurden diese nicht in die letztendlich verabschiedete Fassung übernommen. Diese änderte sich auch nicht bei den verschiedenen Novellierungen des BBauG, obwohl sich alle Parteien im Laufe der Zeit wechselseitig für eine entsprechende Regelung ausgesprochen haben. Knapp gescheitert ist die Einführung einer 50 %igen Abschöpfung 1976, als ein entsprechender Gesetzgebungsakt der SPD/FDP-Regierung im Bundesrat durch die CDU und CSU nach einem langwierigen Entscheidungsprozess blockiert wurde<sup>6</sup>. Obwohl die hoheitliche Umlegung eine große Bedeutung hat und auch zu Recht weiter haben wird<sup>7</sup>, hat sich in den letzten Jahren eine andere Vorgehensweise der Baulandentwicklung etabliert. Es handelt sich hierbei um die Schaffung von Bebauung durch städtebauliche Verträge. Das Modell der freiwilligen Bodenordnung wurde zwar bereits Ende des 19. Jahrhunderts erfolgreich in die Tat umgesetzt, so z. B. nach einem Brand in der Gemeinde Hünfeld im Jahre 1888<sup>8</sup>, die systematische Anwendung konsensualer Lösungen in der kompletten Baulandentwicklung hat sich aber erst Ende der letzten Dekade eingestellt. Die wichtigsten Gründe für diese Entwicklung werden im folgenden Abschnitt aufgezeigt.

---

<sup>5</sup>(vgl. Otte 1987)

<sup>6</sup>(vgl. Hildebrandt 1989)

<sup>7</sup>(vgl. Seele 1995)

<sup>8</sup>(vgl. Linke 1996, S.91)

## 1.2 Motivation für die Stärkung städtebaulicher Verträge

### 1.2.1 Mangel an Bauland

Die Schaffung von Wohnraum wird durch das immer knapper und teurer werdende Bauland behindert. Insbesondere in den Verdichtungsräumen zeichnen sich die Grenzen der Wohnbaulandreserven ab. Besonders drastisch stellt sich die Situation von stadtnahen Gemeinden in attraktiven Siedlungsgebieten dar. Hier wirkt sich insbesondere der Druck der städtischen Bevölkerung aus, die von einem Haus im Grünen träumt, oder von auswärtigen Bewerbern, die ein Zweit- oder Altersdomizil suchen (z. B. am Bodensee)<sup>9</sup>. Diese Problematik trat in den alten Bundesländern bereits in den 70er Jahren zu Tage. Insbesondere in den süddeutschen Bundesländern wurden daher Modelle entwickelt, um den Einheimischen den Grunderwerb zu ermöglichen. Diese sogenannten „Einheimischenmodelle“, welche später in ganz Deutschland in modifizierter Form Verwendung fanden, lassen sich unterscheiden in drei Modelle: Die Vertragsmodelle, die Zwischenerwerbsmodelle und die freiwillige Umlegung. Die Vertragsmodelle zeichnen sich dadurch aus, dass die Gemeinde die Grundstücke nicht vor der Baulandausweisung erwirbt, sondern sich ein dinglich gesichertes Mitentscheidungsrecht in Bezug auf den künftigen Bodenverkehr einräumen lässt. Beispielhaft seien hier das „Weilheimer Modell“ und das „Traunsteiner Modell“ genannt. Diese fanden bereits 1982 Eingang in das Baulandkonzept der Bayrischen Staatsregierung. Das Zwischenerwerbsmodell wird zwar von den anwendenden Gemeinden individuell abgewandelt, das Grundprinzip ist aber immer das gleiche. Die Gemeinde erwirbt vor Einleitung des Bauleitplanverfahrens Flächen im Außenbereich. Wegen der geringen Bauerwartung liegt der Ankaufspreis i. d. R. weit unter dem ortsüblichen Rohbaulandpreis. Erst wenn die Gemeinde über alle Flächen verfügt, leitet sie das nötige Bauleitplanverfahren ein. Nach dessen Abschluss können die Bauflächen zu sozialverträglichen Preisen an die Zielgruppe(n) veräußert werden<sup>10</sup> (z. B. „Echinger Modell“). Die freiwillige Umlegung dient wie die amtliche bzw. hoheitliche der Bodenordnung und Baulandbereitstellung, erfolgt aber außerhalb der §§ 45 ff BauGB. Die bekannteste Erscheinungsform ist das „Stuttgarter Modell“. Schon hier wurden also die immer nach VwVfG zulässigen städtebaulichen Verträge erfolgreich zum Einsatz gebracht. Im Zuge der Wiedervereinigung stand der Gesetzgeber nun vor dem Dilemma, dass zum einen ein erheblicher städtebaulicher Handlungsbedarf bestand und zum anderen nicht davon ausgegangen werden konnte, dass die neuen Mitbürger über eine ausreichende Rechtssicherheit im Umgang mit städtebaulichen Verträgen verfügen würden. Dementsprechend gab es hierzu 1990 eine erste Regelung in der Bauplanungs- und Zulassungsverordnung - BauZVO. Um die sich bewährende Vorschrift auf das gesamte Bundesgebiet zu übertragen, erfolgte zunächst 1993 eine modifizierte Übernahme in § 6 BauGB-MaßnG und schließlich die fast wortgleiche Übertragung in das BauGB (§ 11).

Es sind nun mehrere Entwicklungsvorgänge zu betrachten, um zu analysieren, wie sich die Wohnraumproblematik entwickeln wird. Es handelt sich dabei um die Veränderung

---

<sup>9</sup>(vgl. Beck 1993, S.1 ff)

<sup>10</sup>(vgl. Beck 1993, S.85 f)

der Haushaltsgröße, die Wanderungsbewegungen in Deutschland bzw. die zu erwartende Zuwanderung im Zuge der EU-Osterweiterung und die Entwicklung der Geburtenraten.

Hinsichtlich des Wohnverhaltens ist davon auszugehen, dass der Trend zu kleineren Haushalten anhalten wird. Zwischen 1950 und 1990 hat sich die Zahl der Haushalte mit nur einer Person auf 11,8 Mio. verdreifacht. Das waren am Ende des benannten Zeitraums 33,6 % der Haushalte<sup>11</sup>. Diese Entwicklung setzte sich nach der Wiedervereinigung fort. Allein in den Jahren 2001 bis 2003 stieg die Zahl der Einpersonenhaushalte bundesweit um ca. 370000, so dass der Anteil dieser kleinen Wohneinheiten im Mai 2003 bei 37,0 % lag. Für Zweipersonenhaushalte ergab sich eine ähnliche Entwicklung, die sich in einer Steigerung um 265000 Einheiten im besagten Zeitraum widerspiegelt. Der Marktanteil im Frühjahr 2003 lag bei 33,8 %. Die Drei-, Vier-, und Mehrpersonenhaushalte verzeichneten hingegen eine - wenn auch geringe - Reduzierung. Abgesehen von den Stadtstaaten, bei denen der Anteil der Singlewohnungen bis zu 50 % beträgt, und Brandenburg, wo der Anteil der allein Wohnenden bei lediglich 32 % liegt, sind die diesbezüglichen Verhältnisse als bundesweit einheitlich zu bezeichnen. In den übrigen Flächenländern schwankt diese Prozentmarke zwischen 35 und 37 %<sup>12</sup>. Als Folge dieser Tendenz zu kleineren Wohneinheiten wird der Pro-Kopf-Verbrauch an Wohnfläche steigen und mit diesem auch der Bedarf an Wohnungen, wobei auch der erhöhten Nachfrage nach kleinen Wohnungen Rechnung zu tragen ist.

Zur Quantifizierung der Wanderungstendenzen sind zum einen regionale Bewegungen zu betrachten. Obwohl sie in der stadtpolitischen Diskussion nicht die dominante Rolle einnimmt, wird die Problematik der Stadt-Umlandwanderung derzeit intensiv erörtert. Die Lage an den Wohnungsmärkten trägt wesentlich zur sozialräumlichen Strukturierung einer Stadt bei, im negativen Fall zur sozialräumlichen Segregation und Polarisation. Große Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Beantwortung der Frage zu, ob eine Bereitstellung von günstigem Bauland ausreichend ist, um eine Abwanderung aus den Stadtgebieten zu verhindern. Es scheint sich immer mehr herauszukristallisieren, dass sich sowohl Kommunen als auch Wohnungsunternehmen um ein vorausschauendes Handeln unter geänderten Rahmenbedingungen bemühen müssen. Hierbei entsteht ein neuer Informationsbedarf hinsichtlich sogenannter „weicher Faktoren“ (z. B. Umwelt, Sozialstruktur). Die Masse an Wohnraum insgesamt wird in Zukunft nicht das vorherrschende Problem darstellen. Durch die Verkleinerung der Haushalte und ein erhöhtes Anspruchsdenken wird das Paradoxon der Gleichzeitigkeit von Leerstand und Neubau entstehen. Das bereits heute existierende Angebot an Einsteiger-, Familien- und Ruhestandsimmobilien macht beispielsweise eine beginnende Ausdifferenzierung des Marktes nach Lebenszyklen erkennbar. Auch die stetig steigende Flexibilisierung des Arbeitsmarktes (mehr als 10 % aller Arbeitnehmer wechseln jährlich ihren Beruf bzw. ihre Stelle) wird ihre Spuren im Immobiliensektor hinterlassen.

Die Existenz von Wanderungssalden vieler Städte ist statistisch problemlos nachweisbar. Auch die Splittung zwischen natürlicher Bevölkerungsentwicklung (Geburten - To-

---

<sup>11</sup>(vgl. Lahnor 1998, S.3 ff)

<sup>12</sup>(vgl. Statistisches Bundesamt 2004)

desfälle) und Abwanderung gelingt, wobei sich beide Größen häufig als gleichwertig erweisen. Des weiteren ist zu berücksichtigen, dass es Teile von Fernwanderungen und nicht von Seiten der Städte beeinflussbare Motive für einen Wegzug gibt. Letztendlich können somit nur ca. 20 % des Bevölkerungsverlustes durch kommunale wohnungspolitische Programme beeinflusst werden. Für diese sind nun die Handlungsmotive der Wohnsitzwechsler von Interesse. Bei mehreren in Nordrhein-Westfalen durchgeführten Studien ergaben sich erstaunliche Übereinstimmungen der geäußerten Motive<sup>13</sup>. Als wichtigster Grund wurden persönliche Motive ins Feld geführt, gefolgt vom Umzug ins Eigentum, dem Wunsch, im Grünen zu wohnen, und dem Wechsel in eine größere Wohnung.

**Thesenbaustein 1:** Zur Bekämpfung von Wanderungssalden sind die persönlichen Handlungsmotive der Wohnsitzwechsler zu erforschen. Verbreitete Motive sind Eigentumsbildung und der Wunsch, im Grünen zu wohnen.

Daneben wurden Aspekte aus dem Bereich der Umweltqualität genannt. Abgesehen von den persönlichen Gründen haben die Kommunen aus der vorhandenen Motivlage entsprechende Rückschlüsse auf ihre Baulandstrategie zu ziehen. Dieses gilt sowohl für die Städte, die die Einwohner halten wollen, wie für die Umlandgemeinden, die mit dem Wachstum ihrer Gemeinden umgehen müssen. Letztere stellen im Rahmen dieser Arbeit den Schwerpunkt dar, da eine erstmalige Baulandentwicklung im Stadtgebiet wegen des Ressourcenmangels an Grund und Boden eher die Ausnahme bildet. Dort gehen die Bestrebungen (sinnvoller Weise) zur Innenentwicklung, ergänzt durch Abrundungsmaßnahmen an den Siedlungsrändern<sup>14</sup>. Für die Planung von Wohnungsunternehmen und Kommunen sind weiterhin strukturelle Daten von Interesse. Hinsichtlich der Haushaltsgröße lässt sich festhalten, dass mehrheitlich Ein- und Zweipersonenhaushalte ins Umland abwandern. Eine Spitzenstellung nimmt hier im deutschlandweiten Vergleich Frankfurt am Main ein, wo der Prozentsatz dieser Personengruppe bei 90 % liegt. Entgegen der landläufigen Meinung wird auch mehrheitlich nicht sofort Eigentum gebildet. In den Städten Dortmund, Düsseldorf und Essen liegt der Anteil der Mieter am neuen Wohnstandort bei mindestens 70 %<sup>15</sup>. Für die Entwicklung der Eigentumsbildung sind zudem finanzpolitische Entscheidungen von Bedeutung. So wird durch die Streichung der Eigenheimzulage zum 01.01.2006 den bisherigen Schwellenhaushalten der Erwerb von Grundeigentum erheblich erschwert. Durch die Absenkung des Finanzierungsvolumens wird sich die Nachfrage der betroffenen Haushalte entweder zu Gunsten „minderwertigerer“ Wohnformen oder weiter in die Peripherie verschieben oder im Markt für Mietwohnungen verbleiben<sup>16</sup>.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass sich die Baulandstrategie an den verschiedenen Wanderungsmotiven der Haushalte ausrichten muss. Die Wirkungszusammenhänge können dabei nur durch eine intelligente Verknüpfung von Daten aus der laufenden Verwaltung mit zusätzlichen qualitativen und quantitativen Daten erhellt werden. Für die

---

<sup>13</sup>(vgl. Heitkamp 2002, S.163 ff)

<sup>14</sup>(vgl. Krupinski 2002, S.112 ff)

<sup>15</sup>(vgl. Heitkamp 2002, S.167 ff)

<sup>16</sup>(vgl. Hendricks 2006, S.84ff)

individuelle Lösung der Baulandfrage bietet sich daher ein Geflecht städtebaulicher Verträge an. Zudem bedarf es der regionalen Kooperation.

**Thesenbaustein 2:** Die strukturellen Daten der ab- bzw. zuwandernden Haushalte sind zu erfassen (z. B. Haushaltsgröße). Zur Datengewinnung und zur Lösung des Abwanderungsproblems bedarf es der regionalen Kooperation.

Wie bereits oben angedeutet ist neben der Stadt-Umland-Wanderung die Fernwanderung von erheblicher Bedeutung. So hatten die alten Bundesländer allein im Jahr der Wiedervereinigung einen Zuwanderungsgewinn von 720.000 Aus- und Übersiedlern zu verzeichnen<sup>17</sup>. Auf der anderen Seite steht ein Bevölkerungsrückgang in den neuen Bundesländern, der beispielsweise im Freistaat Sachsen zwischen 1990 und 1999 6,6 % betrug. Die Auswirkungen dieser „Völkerwanderung“ werden später genauer betrachtet. Zunächst soll die Frage beantwortet werden, wie sich voraussichtlich die EU-Osterweiterung auf die Zuwanderung auswirkt. Die vollständige Freizügigkeit des Faktors Arbeit wird seit den Römischen Verträgen von 1957 angestrebt und soll mittelfristig auch für die neuen Mitgliedstaaten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern gelten. In Anbetracht der Erfahrungen nach der Einheit werden daher häufig Befürchtungen geäußert, dass eine Massenwanderung einsetzen werde, die insbesondere Deutschland vor ernsthafte ökonomische und soziale Probleme stellen könnte. In der Wissenschaft wird ebenfalls eine Zuwanderung prognostiziert, nur über deren Ausmaß herrscht Uneinigkeit. Überzeugend ist der demographische Erklärungsversuch, der neben der Bevölkerungsstruktur die Distanz zwischen Herkunfts- und Zielland sowie Push- und Pullfaktoren einbezieht<sup>18</sup>. Dabei ist zu beobachten, dass junge Bevölkerungsgruppen mit hohen Geburtenüberschüssen eine Charakteristik für Abwanderungsländer darstellen. Mit zunehmender Größe der Bevölkerung verstärkt sich die Wanderungsverflechtung zweier Länder zusätzlich. Je weiter zwei Länder voneinander entfernt sind, desto geringer sind die Wanderungsströme. Die Distanz kann dabei sowohl geographisch als auch in Abhängigkeit vom Verkehrssystem gemessen werden. Auch die „soziale oder kulturelle Distanz“ spielt eine Rolle. Ökonomische, politische und ökologische Disparitäten bilden Pushfaktoren in den Abwanderungs- bzw. Pullfaktoren in den Zuwanderungsländern.

Bedingt durch den Transformationsprozess in Osteuropa ist dort ein Fertilitätsrückgang zu verzeichnen, der mit dem in den neuen Bundesländern nach 1989 zu vergleichen ist. Die Kinderzahl lag in besagten Staaten im Jahr 2001 bei 1,35 je Frau. Da dieser Sachverhalt in Zukunft zu einer exponentiellen Schrumpfung führen wird, ist langfristig mit einer beschleunigten Abnahme zu rechnen. Somit ist zu erwarten, dass es zwar wegen der Unterschiede in der Wirtschaftskraft kurzfristig zu einer spürbaren Zuwanderung kommen wird, aber langfristig sollte die Alterung diesen Effekt egalisisieren. Analogien zum Verhalten der Spätaussiedler aus der ehemaligen UdSSR sind wahrscheinlich. Eine Sonderstellung bei den potentiellen Mitgliedsstaaten nimmt Polen ein. Als Nachbarstaat ist sowohl die räumliche als auch kulturelle Distanz gering. Zudem ist es das bei wei-

---

<sup>17</sup>(vgl. Beck 1993, S.1)

<sup>18</sup>(vgl. Bucher 2002, S.799f)

tem bevölkerungsreichste Land (38 Mio. von insgesamt 104 Mio. Personen in den neuen EU-Mitgliedstaaten). Weiterhin existiert dort die relativ gesehen größte Gruppe der 15- bis 25-jährigen und die in Deutschland lebende Bevölkerungsgruppe hat mit 300.000 Mitgliedern eine Größenordnung erreicht, die eine Integrationsfunktion möglich machen könnte. Andererseits wird unter den ehemaligen Aussiedlern auch ein Rückwanderungspotential nach Polen gesehen.

Hinsichtlich der räumlichen Verteilung der Zuwanderer konkurrieren ökonomische Motive mit persönlichen Bindungen und dem Wunsch nach einer möglichst geringen Distanz zum Heimatland. Für die Arbeitsmigranten, welche den größten Teil der Zuwanderung ausmachen dürften, bietet sich eher Westdeutschland und dort eher der Süden als der Norden an. Da die Migranten überwiegend im produzierenden Gewerbe tätig sind, wird sich der Zuzug dort auf die Ballungsräume konzentrieren. Überträgt man das Wanderungsverhalten nach der Wiedervereinigung auf das nach der EU-Osterweiterung, so werden Südhessen, Baden-Württemberg und Bayern überproportional durch den Wanderungsdruck belastet. Große Teile der Bundesrepublik werden hingegen nicht von der Zuwanderung beeinflusst werden<sup>19</sup>.

Die dritte wichtige Größe für eine Prognose des Wohnungsmarktes ist die Geburtenentwicklung<sup>20</sup>. Mitte der fünfziger Jahre des letzten Jahrhunderts lag die Geburtenrate in Deutschland bei ca. 2,25 Kindern pro Frau im gebärfähigen Alter und somit über der „Nettoreproduktionsrate“ von 2,1 Kindern, welche statistisch gesehen zur Erhaltung des Bevölkerungsstandes notwendig ist. Anfang der sechziger Jahre wuchs die Kennziffer sogar auf 2,5, bevor der Pillenknick am Ende dieses Jahrzehnts für sinkende Zahlen bei der Nachkommenschaft und einen Einbruch der Geburtenrate auf ca. 1,5 Mitte der siebziger Jahre sorgte. Danach war eine stark unterschiedliche Entwicklung im Bereich der ehemaligen DDR und der ehemaligen Bundesrepublik zu verzeichnen. In den alten Bundesländern hat sich die Geburtenziffer nach einem Tiefpunkt Mitte der achtziger Jahre von 1,3 Kindern bei schwachen Schwankungen auf einen Wert um 1,4 eingependelt. Bedingt durch umfangreiche staatliche Fördermaßnahmen stieg die Zahl der Geburten in den neuen Bundesländern nach dem Pillenknick zunächst wieder stark an („Honeckerbuckel“) und erreichte um 1980 eine Kennziffer von 1,9. Bis 1990 sank dieser Wert auf 1,5 und durch die Turbulenzen der Wiedervereinigung bis zum Jahre 1994 auf nur noch 0,8 („Einigungsknick“)<sup>21</sup>. Seitdem ist wieder ein leichter Anstieg auf ein Niveau von 1,2 Kindern zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu verzeichnen. Bis zum Jahre 2010 wird eine Angleichung auf das Niveau der alten Bundesländer prognostiziert, so dass dann deutschlandweit mit einer mittleren Geburtenrate von 1,4 zu rechnen ist. Um einen dauerhaften Anstieg der Geburten zu erreichen, werden in der politischen Diskussion familienfördernden Maßnahmen erörtert, die die Vereinbarkeit von Kindererziehung und Erwerbstätigkeit sowie ein grundsätzliches Umdenken zum Stellenwert von Kindern auf politischer und individueller Ebene zum Ziel haben. Es handelt sich dabei aber um langwierige Prozesse, die erst in Jahrzehnten auf die Bevölkerungsentwicklung durchschlagen werden. Daher wird sich durch die schwachen Geburtenjahrgänge in den nächs-

---

<sup>19</sup>(vgl. Bucher 2002, S.802ff)

<sup>20</sup>(vgl. Abb. 1.1)

<sup>21</sup>(vgl. Interdisziplinäre Arbeitsgruppe des vhw e.V. 2003)

ten zwanzig bis dreißig Jahren der Effekt einstellen, dass es auch weniger potentielle Mütter gibt, was eine weiter sinkende Geburtenzahl erwarten lässt. Das Hineinwachsen der geburtenstarken Jahrgänge in hohe Altersgruppen führt zudem zu einer Zunahme der jährlichen Sterbefälle<sup>22</sup>. Für den Wohnungsmarkt ergibt sich daraus, dass sich neben dem jährlichen „Sterbeüberschuss“, der bereits heute negative Auswirkungen auf die Belegungsraten der Wohnungen hat, mittelfristig auch ein Defizit an neuen Nachfragern nach Wohnraum einstellen wird.

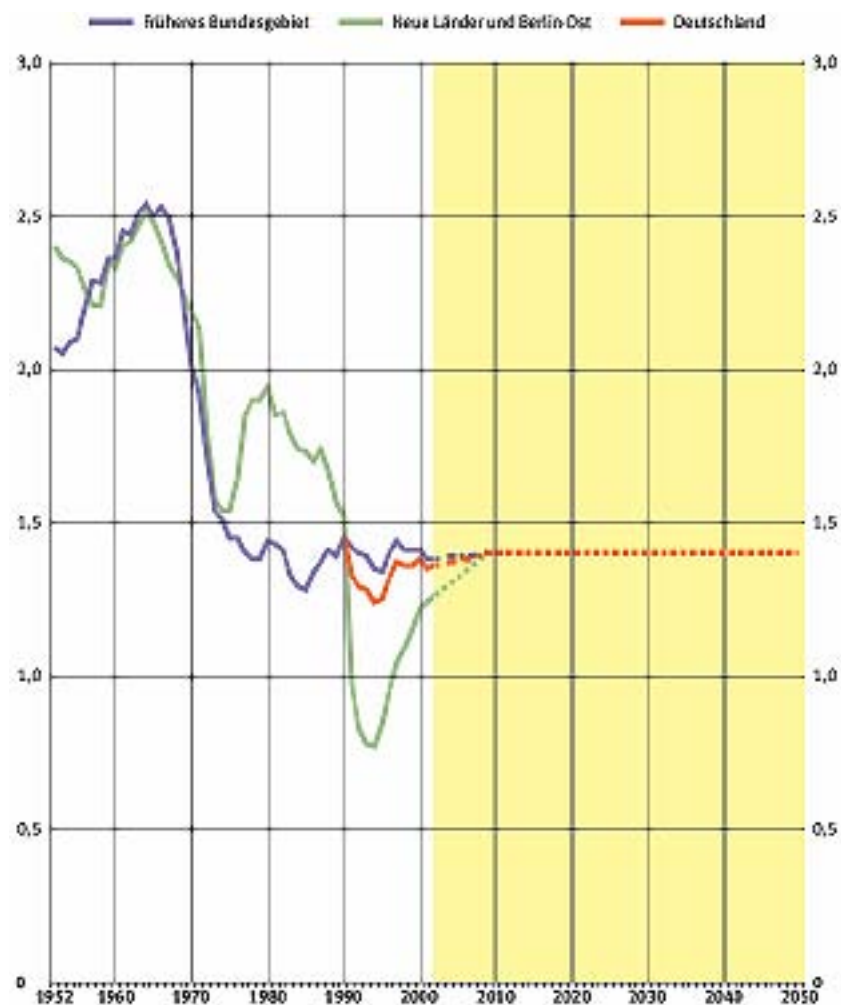


Abbildung 1.1: Entwicklung der Geburtenziffer seit 1952 (Quelle: Statistisches Bundesamt 2003)

<sup>22</sup> (vgl. Statistisches Bundesamt 2003)

Die beschriebenen Entwicklungstendenzen führen zu Disparitäten auf dem Wohnungsmarkt. Schon heute werden viele Kommunen mit dem neuen Umstand konfrontiert, dass es immense Wohnungsleerstände gibt. Insbesondere in den neuen Bundesländern sind inzwischen Größenordnungen erreicht, die zuvor unvorstellbar waren. Zumindest in Teilen der alten Länder verstärkt sich der Siedlungsdruck hingegen zunehmend. Der Wohnungsleerstand in Ostdeutschland resultiert dabei durch die Abwanderung, aber vor allem auch durch den Sterbeüberschuss wegen der geringen Geburtenrate. Am Beispiel Sachsen lässt sich zudem zeigen, dass es regionale Unterschiede gibt. Während eine attraktive Stadt wie Leipzig „nur“ 5,2 % an Bevölkerung verlor, waren es bei Hoyerswerda 13,4 %<sup>23</sup>. Wenn man den Mikrokosmos „Stadt“ betrachtet, so zeigt sich, dass das Umland weit weniger verliert als die Stadt selbst. Zum Teil kann das Umland sogar eine positive Einwohnerentwicklung aufweisen. Insgesamt sind jedoch weiträumig Leerstände zu verzeichnen, die auch nicht durch die Tendenz zu kleineren Haushalten entscheidend verringert werden können. Zudem gibt es auch weiterhin Neubauvorhaben, was wegen der oben beschriebenen Umorientierung bei der Wohnungswahl sicherlich auch sinnvoll ist, nur der bisherige Umfang sollte reduziert werden. Ansonsten könnte beispielsweise die Stadt Hoyerswerda im Jahr 2015 eine Leerstandsquote von 35 % erreichen (Stadt ohne Umland). Trotzdem ist ein tiefer Einschnitt in die bestehende Baumasse durch Abrisse nötig. Dieser Stadtumbau ist an sich nicht Thema dieser Arbeit, er muss aber natürlich bei der Planung der Neubaugebiete berücksichtigt werden, um langfristig zu einer marktgerechten Versorgung mit Wohnraum zu gelangen. Aus den genannten Gründen wird die EU-Osterweiterung keine Verbesserung der Lage bringen.

Der Wohnungsmarkt in den alten Bundesländern ist geprägt durch die Stadt-Umland-Wanderung und die Verkleinerung der Haushalte. In den Ballungszentren werden sich beide Effekte hinsichtlich des Wohnraumsbedarf annähernd egalalisieren, z. T. wird es auch hier zu Leerständen kommen. Im Umland hingegen addieren sich die beiden Sachverhalte, so dass beispielsweise in Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2014 ein Zuwachs an Haushalten von 8,5 % prognostiziert werden kann (in den ländlichen Kreisen an der Landesgrenze sogar 13,4 %)<sup>24</sup>. Dabei sind die Zuwanderungen durch die Osterweiterung noch nicht berücksichtigt.

Es bleibt festzuhalten, dass der größte Siedlungsdruck im Südwesten Deutschlands zu erwarten ist und dort weiterhin im Umland der Ballungszentren. Ansonsten wird die Entwicklung ungleich verlaufen. Angesichts der zunehmenden Ausdifferenzierung der Märkte in regionaler, städtebaulicher und soziostruktureller Hinsicht, dem Nebeneinander wachsender und schrumpfender Regionen und der sinkenden Bevölkerungszahlen verändern sich die Prämissen und Handlungsoptionen einer traditionellen Wohnungspolitik<sup>25</sup>. Interkommunale Konzepte werden an Bedeutung gewinnen, um Fehlinvestitionen zu vermeiden und eine sinnvolle Auslastung bestehender Infrastruktureinrichtungen zu erreichen<sup>26</sup>. Auch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung hat erkannt, dass die Notwendigkeit eines regionalen Flächenmanagements basierend auf interorga-

---

<sup>23</sup> (vgl. Veser 2002, S.137ff)

<sup>24</sup> (vgl. Veser 2002, S.144ff)

<sup>25</sup> (vgl. Müller 2002)

<sup>26</sup> (vgl. Fleck 2002)



nisatorischer Zusammenarbeit besteht, um durch eine abgestimmte Baulandpolitik die Reduzierung des Landschaftsverbrauchs zu verstetigen und weiterer Zersiedelung entgegen zu wirken<sup>27</sup>.

**Thesenbaustein 3:** Regionale Kooperation ist wichtig für die Schonung natürlicher Ressourcen, die Vermeidung von Fehlinvestitionen bei der Baulandentwicklung und eine sinnvolle Auslastung der bestehenden Infrastruktur.

### 1.2.2 Steigende Kosten der Baulandentwicklung

Die Frage der Finanzierbarkeit und Wirtschaftlichkeit der Baureifmachung von Grundstücken ist ein nicht unerheblicher Aspekt bei einer beabsichtigten Baulandmobilisierung. Bereits in der Vorbereitungs- und Planungsphase entstehen der Gemeinde Kosten für Entwürfe, Gutachten, vergebene Planungstätigkeit, usw.. Insbesondere bei Anwendung des Zwischenerwerbsmodells<sup>28</sup> wird der Gemeindehaushalt zudem durch den notwendigen Grunderwerb belastet. Hinzu kommen die Erschließungskosten und die Notwendigkeit der Bereitstellung von Flächen für ökologische Kompensationsmaßnahmen. Unter Umständen schlagen die Freilegung des Geländes, Altlastenuntersuchungen und die Zwischenfinanzierung zu Buche. Auf der Einnahmenseite finden sich demgegenüber als Hauptposten die Privatisierungserlöse (soweit die Gemeinde Rohbauland besitzt). Hinzu kommen öffentliche Fördermittel und zu erhebende Beiträge, Abgaben und Ausgleichsbeträge (insbesondere für die Erschließung)<sup>29</sup>.

Obwohl die bodenpolitische Entscheidung, den Focus verstärkt auf ökologische Belange zu legen, im Allgemeinen sicherlich zu begrüßen ist, hat dieses in den letzten Jahren doch dazu geführt, dass die entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen die Gemeinden stark belasten. Insbesondere in den 90er Jahren brachte der Gesetzgeber seinen Wunsch nach stärkerer Beachtung der Umwelt durch die Verabschiedung des Investitions- und Wohnbaulandgesetzes und die Neuregelung der §§ 8a, 8b und 8c BNatSchG zum Ausdruck. Der Naturschutz wurde den sonstigen abwägungsbeachtlichen Belangen gleichgestellt (vgl. § 1a BauGB). Zudem wurde die Möglichkeit geschaffen, die Festsetzungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen den zur Überbauung vorgesehenen Grundstücksflächen ganz oder teilweise zuzuordnen. Auch die Möglichkeit der Kostenverteilung für die dem Vorhabenträger obliegenden Maßnahmen wurde geregelt, für den Fall, dass die Gemeinde die Ausführung übernimmt. Problematisch ist nun zum einen, dass die naturschutzrechtliche Neuregelung zunächst auf eine Beschleunigung des ökologischen Ausgleichs abzielt. Das Problem der Flächenbereitstellung im Zuge der Bodenordnung wurde dort allerdings nicht gelöst. Insbesondere bei einem umfangreichen Flächenbedarf stehen private und öffentliche Belange auf Kollisionskurs<sup>30</sup>. Zum anderen ergibt sich für die Gemeinde das Problem, dass sie für Folgeeinrichtungen der neuen Wohngebiete (z. B. Kindergärten) zusätzliche Flächen bereit stellen muss. Das Verhältnis von

---

<sup>27</sup> (vgl. Einig 2003, S.115)

<sup>28</sup> (vgl. Abschnitt 1.2.1)

<sup>29</sup> (vgl. DStGB 1999, S.4f)

<sup>30</sup> (vgl. Müller-Jökel und Hecker 1995, S.33ff)

Bauflächen zu Nichtbauflächen hat sich aus Sicht der Grundstückseigentümer negativ entwickelt. Der Anteil der Verkehrsflächen liegt in der Regel zwischen 12 und 15 % und jener der Kompensationsmaßnahmen zwischen 10 und 40 %<sup>31</sup>. Weist der Bebauungsplan die Kompensationsmaßnahmen auf den jeweiligen Grundstücken aus, so kann es zudem im Fall von Nutzungseinschränkungen zu einer Schmälerung des Verkehrswertes kommen. Zusammen mit der zunehmenden Finanzschwäche der Kommunen, die sich zur Zeit bedingt durch die schwache Konjunktur aus den ausbleibenden Gewerbesteuererträgen ergibt, gewinnen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen immer mehr an Bedeutung. Es ist unabdingbar, dass die Gemeinde auf dem Wege der städtebaulichen Kalkulation Klarheit darüber erlangt, ob bzw. wie eine Entwicklung von Bauland sinnvoll ist.

### 1.2.3 Tendenz zur „Kooperativen Verwaltung“

Über den öffentlich-rechtlichen Vertrag als Ausdruck kooperativen Verwaltungshandelns wird nicht erst seit heute gesprochen. Otto Mayer, der Begründer des modernen Verwaltungsrechts, stand dieser Vertragsform Ende des 19. Jahrhunderts skeptisch gegenüber. Er vertrat die These, dass Verträge auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts nicht möglich seien, weil der Vertrag die Gleichordnung der Rechtssubjekte voraussetze, das öffentliche Recht aber durch die Überordnung des Staates bestimmt sei. Die hoheitliche Natur des einen Kontrahenten schließe die im Begriff „Vertrag“ liegende Rechtsgleichheit aus. Dieser oft zitierte Ansatz wurde in der Verwaltungswirklichkeit jedoch nur selten akzeptiert. Im Laufe des 20. Jahrhunderts setzte sich die Rechtsauffassung durch, dass der Vertrag nicht nur ein zivilrechtliches Institut, sondern eine Kategorie des Rechts überhaupt ist. Deshalb erforderte das Verwaltungsrecht nicht die Ausblendung, sondern die systemgerechte Einbettung des öffentlich-rechtlichen Vertrags. Eine erste Station auf diesem Weg war der Entwurf einer Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg von 1931. Die Entwicklung setzte sich nach der Gründung der Bundesrepublik verstärkt fort. Die 1960 erlassene Verwaltungsgerichtsordnung hat den Verwaltungsrechtsweg für alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten unabhängig vom Vorliegen eines Verwaltungsakts eröffnet<sup>32</sup>. Die von den Ländern erlassenen Verwaltungsverfahrensgesetze enthalten zudem Regelungen zum öffentlich-rechtlichen Vertrag (z. B. LVwVfG für Baden-Württemberg von 1977, §§ 54 ff).

Die Entwicklung auf dem Gebiet der Rechtsgebung wurde flankiert durch die der Staatsrechtslehre. In den Anfangsjahren der Bundesrepublik ging man noch von einem unüberbrückbaren Gegensatz zwischen Staat und Gesellschaft aus. Allein der Staat als Hort des Gemeinwohls sei in der Lage, die individuelle Freiheit zu gewährleisten. Ihm stehe eine Gesellschaft gegenüber, deren zahlreiche ausufernde und einander widerstreitende Partikularinteressen es in Schach zu halten gelte. Dieses würde aber voraussetzen, dass sich das Gemeinwohl bereits vorab feststellen ließe, um daran die staatlichen Aktivitäten zu dessen Verwirklichung messen zu können. Das Modell der parlamentarischen Demokratie beruht aber gerade auf der gegenteiligen Annahme. In korporativen Arrangements übernehmen auch Verbände, Kammern und andere Träger organisierter Interessen einen

---

<sup>31</sup> (vgl. Reinhardt 2002, S.14)

<sup>32</sup> (vgl. Maurer 1990, S.17ff)

mehr oder weniger bedeutenden Part im Rahmen der politischen Steuerung. Der kooperative Staat ist gekennzeichnet durch eine Tendenz zur Pluralisierung der Macht<sup>33</sup>. Auch im städtebaulichen Bereich gewinnen neue Gestaltungsformen für das Verhältnis zwischen Bürger und Staat zunehmend an Bedeutung. Die Gründe für eine Bevorzugung kooperativer Lösungsmodelle liegen in deren Akzeptanz, Praktikabilität und Effizienz<sup>34</sup>. Auch wenn eine wichtige Triebfeder sicherlich in dem Bestreben der Kommunen zu sehen ist, die im vorigen Abschnitt beschriebene Kostenbelastung auf die Grundstückseigentümer oder den Unternehmensträger abzuwälzen, so werden diese Bestrebungen doch auch durch ein anderes Selbstverständnis der Verwaltung getragen. Dieses äußert sich nicht zuletzt durch das verstärkte Bemühen um Bürgerbeteiligung (auch in hoheitlichen Verfahren) und die Einrichtung sogenannter „Servicecenter“ in den Ämtern. Die Erscheinungsformen der Kooperation sind vielfältig. Begriffe wie Politikverflechtung, informelles Verwaltungshandeln, bürgernahe Verwaltung, public-private-partnerships usw. erfassen jeweils verschiedene Formen der Zusammenarbeit, sei es zwischen Regierung und Verbänden, den einzelnen Gebietskörperschaften, den Verwaltungsbehörden und Antragsstellern bzw. Betroffenen von Verwaltungshandeln oder öffentlichen und privaten Organisationen bzw. Personen. Konsensuales Verwaltungshandeln scheint einerseits eine effektive Steuerung von Seiten des Staates, aber auch eine offene Konfliktaustragung und Reduktion einseitiger Machtausübung zugunsten einer lernfähigen Politik zu ermöglichen. Der Ablauf und die Ergebnisse der Kooperation können allerdings je nach Situation, Organisation der Beteiligten und ihren Beziehungen sowie je nach Aufgabe variieren<sup>35</sup>.

**Thesenbaustein 4:** Um die Chancen für Verhandlungslösungen richtig einschätzen zu können, sind Kenntnisse über die Aufnahme von Verhandlungen, deren erfolgreichen Abschluss und die dauerhafte Sicherung der Ergebnisse nötig.

### 1.3 Problemlösung mittels städtebaulicher Verträge nach § 11

Das kommunale Bodenmanagement darf sich nicht darin erschöpfen, die Planungshoheit nach Art. 28 GG auszuüben, sondern muss dafür Sorge tragen und in der Lage sein, die hoheitliche Planung sozial gerecht umzusetzen. Ist eine Umsetzung der Bauleitplanung auf freiwilligem Wege objektiv möglich, so ist diese Lösung wegen des Grundsatzes der Anwendung des mildesten Mittels auch zu wählen. In den meisten Fällen gibt es aber keinen Königsweg der Baulandbereitstellung. Hoheitliche Elemente haben jeweils eigene gesetzliche Voraussetzungen, garantieren aber bei rechtmäßigem Vorgehen die volle Umsetzung des Planungswillens der Gemeinde. Vertragliche Lösungen haben einen weiteren Gestaltungsspielraum, dafür sind sie aber auf das freiwillig überzeugte und gemeinsame Handeln im Rahmen einer public-private-partnership angewiesen. Zunehmend

---

<sup>33</sup>(vgl. Voigt 1995, S.11f)

<sup>34</sup>(vgl. Ohms 2000, S.983)

<sup>35</sup>(vgl. Benz 1994, S.14ff)

ment werden Mischlösungen gesucht, um die Entwicklung von Bauland zu verwirklichen<sup>36</sup>.

### 1.3.1 Städtebauliche Verträge allgemein

Unter städtebaulichen Verträgen versteht die Literatur vor allem Verträge von Kommunen mit Rechtssubjekten des Privatrechts zur Erfüllung städtebaulicher Aufgaben<sup>37</sup>. Es sind zwar auch Verträge unter Gemeinden denkbar und gesetzlich vorgeformt, wie etwa der freiwillige Zusammenschluss zu einem Planungsverband nach § 205 BauGB, aber der Schwerpunkt in der Praxis liegt auf kooperativen Handlungsformen zwischen den Gemeinden und Personen des Privatrechts. Im BauGB finden sich eine Reihe von Paragraphen, in denen die Bedeutung der Verträge Niederschlag findet. Die wichtigsten Spielarten sind in den §§ 11, 12 und 124 geregelt, wo sich ausführliche Regelungen über die Vertragsinhalte finden:

- § 11: Regelt die möglichen Gegenstände städtebaulicher Verträge, wobei die Zulässigkeit andere Verträge nach Abs. 4 unberührt bleibt
- § 12: Regelung des Vorhaben- und Erschließungsplans, insbesondere des zugehörigen Durchführungsvertrags
- § 124: Der Erschließungsvertrag.

Auch das besondere Städtebaurecht kennt neben den Vorschriften zum hoheitlichen Vorgehen Möglichkeiten eines Vertragsabschlusses:

- §§ 157-161: Der Sanierungsträgervertrag in der Sanierungsmaßnahme
- § 167: Der Entwicklungsträgervertrag in der Entwicklungsmaßnahme
- § 171 c: Der Stadtumbauvertrag.

An vielen weiteren Stellen finden sich Hinweise auf eine mögliche Kooperation, ohne dass diese inhaltlich näher ausgebildet sind. Überwiegend handelt es sich dabei um Erwerbs- oder Veräußerungsverträge von Grundstücken, z. B. im Zusammenhang mit Vorkaufsrechten, Übernahmeansprüchen oder Enteignung<sup>38</sup>. Gegenstand dieser Abhandlung ist besagter § 11 BauGB.

### 1.3.2 § 11 BauGB: Städtebaulicher Vertrag

Die zentrale Vorschrift für konsensuales Verwaltungshandeln regelt im einzelnen<sup>39</sup>:

---

<sup>36</sup> (vgl. Stahr 1999)

<sup>37</sup> (vgl. Runkel 1994, S.137)

<sup>38</sup> (vgl. Runkel 1994, S.138)

<sup>39</sup> (vgl. BauGB, Stand vom 01.12.2004)

§ 11 Städtebaulicher Vertrag.

*(1) Die Gemeinde kann städtebauliche Verträge schließen. Gegenstände eines städtebaulichen Vertrages können insbesondere sein:*

- 1. die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten; dazu gehören auch die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, die Bodensanierung und sonstige vorbereitende Maßnahmen, die Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen sowie erforderlichenfalls des Umweltberichts; die Verantwortung der Gemeinde für das gesetzlich vorgesehene Planaufstellungsverfahren bleibt unberührt;*
- 2. die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung, auch hinsichtlich einer Bedingung oder Befristung, die Durchführung des Ausgleichs im Sinne des § 1a Abs. 3, die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung;*
- 3. die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind; dazu gehört auch die Bereitstellung von Grundstücken;*
- 4. entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken die Nutzung von Netzen und Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung sowie von Solaranlagen für die Wärme-, Kälte- und Elektrizitätsversorgung.*

*(2) Die vereinbarten Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein. Die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung ist unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte.*

*(3) Ein städtebaulicher Vertrag bedarf der Schriftform, soweit nicht durch Rechtsvorschriften eine andere Form vorgeschrieben ist.*

*(4) Die Zulässigkeit anderer städtebaulicher Verträge bleibt unberührt.*

In Abs. 1 finden sich demgemäß Angaben zu möglichen Vertragsinhalten, wobei die Aufzählung nicht abschließend ist. Entsprechend den Nummern eins bis drei kann man unterscheiden zwischen Maßnahmenverträgen, Zielbindungsverträgen (auch als Baurealisierungsverträge bezeichnet) und Folgekostenverträgen<sup>40</sup>. Die im Jahre 2004 aufgenommene Verpflichtung zur Nutzung spezieller Energieversorgungsanlagen lässt sich rechtssystematisch unter die Baurealisierungsverträge einordnen<sup>41</sup>.

Die Maßnahmenverträge lassen sich weiter unterteilen in Bauplanungsverträge und Baureifmachungsverträge<sup>42</sup>. Unter ersteren versteht man vornehmlich Regelungen zur Vor-

<sup>40</sup> (vgl. Busse 1999)

<sup>41</sup> (vgl. Schrödter 2005, S.3)

<sup>42</sup> (vgl. Birk 2002, S.166ff)

bereitung und Durchführung des gesetzlichen Bauleitplanverfahrens. Nicht übertragbar sind hoheitliche Maßnahmen im Planungsprozess, insbesondere die förmlichen Beschlüsse im Zuge des Planaufstellungsverfahrens zum Bebauungsplan. Letztlich ist diese Art von Vereinbarung dem Bereich der klassischen Werkverträge zuzuordnen. Zu städtebaulichen Verträgen werden sie vorrangig dadurch, dass sie Regelungen über die zulässige Kostentragung, meist zugunsten der Gemeinde, enthalten. Letztere dienen der Vorbereitung der Bebaubarkeit überplanter oder zu überplanender Flächen. Hierzu gehören neben der freiwilligen Bodenordnung beispielsweise auch die Freilegung entsprechender Areale und ggf. die Entsorgung von Altlasten. Von der Systematik her gehören auch Erschließungsverträge in diese Kategorie.

Die Baurealisierungsverträge dienen der Realisierung der konkreten Wohnungsversorgung innerhalb bestimmter Zeiträume. Hier sind auch die Einheimischenmodelle zur Deckung des Wohnbedarfs der einheimischen Bevölkerung einzuordnen<sup>43</sup>.

Mit Hilfe der Folgekostenverträge versucht die Gemeinde, die Kosten, die sich im weitesten Sinne aus der Bauleitplanung ergeben, auf die Grundstückseigentümer bzw. den Entwicklungsträger abzuwälzen. Die Regelungen des städtebaulichen Vertrags umfassen dabei ein weiteres Kostenspektrum als jene zur hoheitlichen Umlegung bzw. zur Erschließung und bilden somit eine Chance, die finanziellen Probleme der Gemeinden zu mildern<sup>44</sup>. Über die rechtlichen Grenzen wird noch zu sprechen sein.

Wie bereits ausgeführt erfährt der Naturschutz eine immer größere Bedeutung in der Bauleitplanung<sup>45</sup>. Nach dem In-Kraft-Treten des „Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landespfl ege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchNeurG)“ ergab sich eine Vorverlagerung der Eingriffsbewältigung von der Genehmigungsebene auf die Stufe der Planung. Das planerische Ausgleichsinstrumentarium setzt sich dabei zusammen aus dem natur- und landschaftsbezogenen Darstellungs- und Festsetzungsinstrumentarium, dem städtebaulichen Vertrag und den sonstigen geeigneten Maßnahmen auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen (§ 1a BauGB). Der Eintrag in die Bauleitpläne findet dabei in den §§ 5 und 9 BauGB seine deutlichen Grenzen. Die Reichweite des § 11 ist demgegenüber viel größer. Insbesondere können in den Verträgen entsprechend dieser Vorschrift Vereinbarungen über den Zeitpunkt der Herstellung, die Pfl ege und die Unterhaltung der zu erstellenden Anlagen getroffen werden<sup>46</sup>. Andererseits setzt der Rückgriff auf dieses Arbeitsmittel die Kooperationsbereitschaft aller Beteiligten voraus. Die größten Realisierungschancen bestehen daher bei wenigen Beteiligten, die ein konkretes Vorhaben in Angriff zu nehmen gedenken. Je nach Regelungscharakter fallen die Verträge dabei unter die Rubrik Maßnahmenverträge, Zielbindungsverträge oder Folgekostenverträge.

Abs. 2 Satz 1 bringt die Angemessenheitsklausel als Korrektiv städtebaulicher Vereinbarungen zur Sprache. Bei der inhaltlichen Bestimmung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs zeichnet sich allerdings ein diffuses Bild. Die Rechtsprechung unterscheidet zwischen subjektiver und objektiver Angemessenheit. Im ersten Fall bilden die anstehen-

---

<sup>43</sup> (vgl. Abschnitt 1.2.1)

<sup>44</sup> (vgl. Abschnitt 1.2.2)

<sup>45</sup> (vgl. Abschnitt 1.2.2)

<sup>46</sup> (vgl. Mitschang 2002, S.86ff)

den Kosten für den Investor bzw. den späteren Käufer das entscheidende Kriterium. Im letzteren spielt die Frage eine Rolle, ob die Folgekosten bei wirtschaftlicher Betrachtung des Gesamtvorganges in einem angemessenen Verhältnis zum Wert des Vorhabens stehen. Ein anderer in der Literatur vertretene Ansatzpunkt ist jener, die Bodenwertsteigerung als Maßstab heranzuziehen. Hierbei ist jedoch umstritten, welcher Anteil dem Grundstückseigentümer verbleiben soll. Der Auffassung, dass jede Regelung angemessen ist, die freiwillig entstanden ist, ist entgegen zu halten, dass gerade die Freiwilligkeit wegen der Monopolstellung der Gemeinden in Fragen der Bodenentwicklung umstritten ist<sup>47</sup>. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die Kriterien der Rechtsprechung heranzuziehen, wobei die Bodenwertentwicklung stützend für die Einschätzung der subjektiven Angemessenheit berücksichtigt werden kann.

Satz 2 des gleichen Absatzes bringt das sogenannte „Koppelungsverbot“ ins Spiel. Dieses umfasst das Erfordernis eines sachlichen Zusammenhangs zwischen Leistung und Gegenleistung und das Verbot des Planhandels und ist zudem bei der Erteilung von Baugenehmigungen von Bedeutung. Hat nämlich der potentielle Vertragspartner bereits einen Anspruch auf die Erteilung einer solchen Genehmigung, etwa aus den §§ 30, 33, 34 oder 35 BauGB, so darf sich die Gemeinde für die Erteilung der Baugenehmigung keine Gegenleistung versprechen lassen<sup>48</sup>.

Absatz 3 regelt die Schriftformerfordernis und Absatz 4 schließlich die Zulässigkeit sonstiger städtebaulicher Verträge.

Es bleibt zunächst festzuhalten, dass mit § 11 BauGB also das Instrumentarium zur Lösung der umrissenen Probleme bei der Baulandausweisung in Regionen mit Wohnraumproblemen gegeben ist.

### 1.3.3 Entwicklung in der Praxis

Das bestehende und auch in die Zukunft gerichtete Interesse der Gemeinden an der Verwendung städtebaulicher Verträge lässt sich aber nicht nur theoretisch ableiten sondern auch insbesondere an den Ergebnissen des Forschungsprojekts „Baulanderschließung und Baulandbereitstellung und deren Finanzierung nach geltendem Recht“ aus dem Jahr 2000 zeigen<sup>49</sup>. Dort zeigt sich, dass die seit Beginn der 90er Jahre bereitgestellten Regelungen in der Praxis in ihrer vollen Breite Akzeptanz gefunden haben. Als Strategieprofil geben die Gemeinden dabei zu etwa je einem Drittel die klassische Angebotsplanung, vorwiegend aktive Baulandstrategien (z. B. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, Entwicklung gemeindeeigener Flächen in eigener Regie) und Mischstrategien an. Der städtebauliche Vertrag gehört bei zwei Dritteln der Kommunen zum Repertoire, bei einem Drittel findet er häufig Anwendung. Die Nutzung der Möglichkeiten, Private über die Erschließungsbeiträge hinaus an den Folgekosten der Baulandbereitstellung zu beteiligen, hat dabei ein beachtliches Niveau erreicht, erscheint aber gleichwohl noch entwicklungsfähig. Daneben steckt in der Mobilisierung von Flächen und Grundstücken ein weiteres Anwendungspotential, welches bisher nur unzureichend ausgeschöpft wurde. Den

<sup>47</sup> (vgl. Oehmen und Busch 1999, S.1408ff)

<sup>48</sup> (vgl. Oehmen und Busch 1999, S.1410f)

<sup>49</sup> (vgl. Schäfer 2000)

hinsichtlich einer Neuausrichtung ihrer Baulandstrategie bestehenden Informationsbedarf der Gemeinden zu stillen ist Ziel dieser Arbeit. Für eine erfolgreiche Kooperation sind dabei nicht nur Kenntnisse über die Zulässigkeit von Handlungsformen nötig, sondern auch über deren Zweckmäßigkeit.

## 1.4 Stand der Forschung

Mit dem Thema „Städtebaulicher Vertrag“ beschäftigen sich zahlreiche Fachdisziplinen. Um dieses Mittel in der Baulandbereitstellung effizient und erfolgreich einzusetzen, muss der Planer tradierte Handlungsweisen überwinden und sich neuen Erkenntnisfeldern öffnen. Zunächst einmal bedarf es profunder Kenntnisse im juristischen Bereich, da die Zulässigkeit der Vertragsinhalte sicher gestellt werden muss. Es besteht die Gefahr der asymmetrischen Interessensberücksichtigung, da sich in den Aushandlungsprozessen die realen Machtverhältnisse ungefiltert auswirken. Nicht selten führt etwa die Maßlosigkeit von Forderungen zur Nichtigkeit von Folgekostenvereinbarungen. Sitzt der Investor am längeren Hebel kann es andererseits dazu kommen, dass die Gemeinde unzulässige Bindungen hinsichtlich des aufzustellenden Bebauungsplans eingeht. Zudem besteht eine Gefahr für die Rechtsstellung Dritter, wenn z. B. im Einheimischenmodell Externe über die Maßen benachteiligt werden<sup>50</sup>. Kenntnisse über diese und andere mögliche Rechtsverletzungen bilden das Fundament, um darauf aufbauend mit Hilfe anderer Fachdisziplinen das Konstrukt des städtebaulichen Vertrags zu errichten. Grundlegende Arbeiten zu dieser Thematik stammen von Schmidt-Aßmann/Krebs, Bunzel, Birk, Burmeister und Grziwotz.

Einen wichtigen Part in der Umsetzungstheorie bildet der Themenbereich „Wirtschaft“. Hierbei spielen sowohl eine volkswirtschaftlich geartete Betrachtung der Auswirkung von städtebaulichen Verträgen auf das Marktgeschehen als auch die städtebauliche Kalkulation als Aufgabe des projektorientierten Managements eine Rolle. Das Marktmodell, das das Geschehen auf dem Wohnbauland- und Wohnungsmarkt beschreiben soll, muss geeignet sein, das Verhalten der Marktteilnehmer zu erläutern, wenn das Angebot nicht nur durch natürliche Grenzen determiniert ist, sondern auch durch die Planungsvorstellungen der Gemeinde begrenzt wird. Einen zentralen Platz bei der Erarbeitung dieses Kapitels wird daher die Arbeit von Ottmann über das alloktionstheoretische Modell einnehmen. In dieses Modell finden sowohl die privaten Marktteilnehmer (Bauherrn, Eigentümer von Wohnbauland bzw. Bauerwartungsland und die Wohnraum nachfragenden Haushalte) als auch die Gemeinde Eingang, da diese für die mengenmäßige Veränderung des Wohnbaulands verantwortlich ist.

Angesichts der zunehmend quantitativ und qualitativ differenzierten Baulandnachfrage und wegen der Finanzmisere der Kommunen werden Baulandentwicklungen zukünftig noch zielgruppenorientierter und effizienter als bisher erfolgen müssen. Daher gewinnt die systematische städtebauliche Kalkulation an Bedeutung. Neben der Umnutzung von Brachflächen und dem Rückbau von Siedlungen wird bei der Entwicklung neuer Bauflächen das Augenmerk auf eine nachfrage- und angebotsorientierte Bauland-

---

<sup>50</sup> (vgl. Mehde 2002, S.878ff)



strategie unter möglichst weitgehender Refinanzierung der Folgekosten zu lenken sein. Als Schlagworte seien an dieser Stelle Ankaufspreis Bauland, Marktanalyse, Risikoabschätzung, Optimierung und Controlling genannt. Zu den wichtigsten Autoren gehören Kühne-Büning, Dransfeld und Kötter.

Neben wirtschaftlichen Gesichtspunkten spielen sozial- bzw. verwaltungswissenschaftliche Erkenntnisse eine tragende Rolle. Der Idealfall kooperativen Handelns ist erreicht, wenn die Ergebnisse „zurückgehen auf die zentrale Erfahrung der zwanglos einigenden, konsensstiftenden Kraft argumentativer Rede, in der verschiedene Teilnehmer ihre zunächst nur subjektiven Auffassungen überwinden und sich dank der Gemeinsamkeit vernünftig motivierter Überzeugungen gleichzeitig der Einheit der objektiven Welt und der Intersubjektivität ihres Lebenszusammenhangs vergewissern“<sup>51</sup>. Diese Darstellung ist sicherlich eher Wunschvorstellung denn Reflexion der herrschenden Verhältnisse. Ob es überhaupt zu einer Änderung des hoheitlichen Verwaltungshandelns, d. h. einer Ausbildung kooperativer Strukturen oder einer Stabilisierung derselben kommt, hängt von den konkreten Gegebenheiten ab. Zunächst einmal gibt es Strukturen, die Kooperation wenig wahrscheinlich und/oder zweckmäßig erscheinen lassen. Aber selbst wenn sie ein probates Mittel zum Erreichen der gesteckten Ziele darstellt kann sie deswegen unterbleiben, weil die zuständigen Verwaltungsbeamten in bestimmten Bereichen ihre Defizite überkommener Entscheidungsmodi nicht wahrnehmen oder weil beteiligte Akteure nicht kooperationswillig oder -fähig sind. Andererseits ist festzuhalten, dass eine gemeinsame Entscheidung für ein kooperatives Verfahren noch nicht bedeutet, dass dieses im Hinblick auf die Erfordernisse eines zweckmäßigen Staats- und Verwaltungshandelns positiv zu beurteilen ist. Wegweisende Veröffentlichungen stammen von Benz (Kooperationsverhalten), Heussen (Vertragsmanagement), Badura (Sprache) und Axelrod (Spieltheorie).

Das wesentliche Manko hinsichtlich der Anwendbarkeit des vorhandenen Wissens besteht darin, dass Planer in der Regel nur über Wissen in Teilbereichen verfügen und somit wesentliche Aspekte keine Berücksichtigung finden. Es ist daher unabdingbar, die wesentlichen Erkenntnisse der einzelnen Disziplinen für die Anwendung bei der Erstellung städtebaulicher Verträge herauszuarbeiten und in einem Handlungsablauf zusammenzuführen.

## 1.5 Schritte zum integrierten Handlungskonzept

In den folgenden drei Kapiteln sind zunächst auf dem Wege der Textanalyse die Thesenbausteine für das Handlungskonzept zu erarbeiten. Dabei kommt es vor allem auf die Herausfilterung der relevanten Aussagen aus der sehr umfangreichen Literatur an. Im juristischen Bereich werden zudem unterschiedliche Interpretationen der Rechtsnormen und Urteile aufgezeigt und es wird die herrschende Rechtsauffassung dargestellt. Auf dem Gebiet der Wirtschaft und der Sozialwissenschaften stellt sich weiterhin das Problem, dass allgemeine Wissensbestände auf die Situation bei der Erstellung städtebaulicher Verträge übertragen werden müssen.

---

<sup>51</sup>(vgl. Habermas 1981, S.28)

Am Ende der Arbeit wird die Analyse der hier vorgestellten Problemstellungen in Form einer Synthese in ein integriertes Handlungskonzept einmünden. Dass dabei wegen der Manigfaltigkeit der vertraglichen Ausgestaltungsmöglichkeiten nicht immer alle Handlungsbausteine zur Anwendung kommen werden, liegt auf der Hand.

## Kapitel 2

# Rechtliche Grundlagen

Am Anfang dieses Kapitels wird die Problematik der Einordnung des städtebaulichen Vertrags in das öffentliche oder private Recht untersucht. Des weiteren wird im allgemeinen Teil das Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften analysiert und es werden die entsprechenden Folgen dargestellt. Im zweiten Part sind die unterschiedlichen Vertragsarten nach § 11 genauer unter die Lupe zu nehmen. Die abschließenden drei Abschnitte widmen sich dann der Sicherung der Vertragserfüllung, den sogenannten Leistungsstörungen und den strafrechtlichen Risiken beim Abschluss städtebaulicher Verträge.

### 2.1 Allgemeines

In diesem Abschnitt spielen die Fragestellungen eine Rolle, die sowohl für die Maßnahmen- und Zielbindungsverträge als auch die Folgekostenvereinbarungen von Bedeutung sind<sup>52</sup>.

#### 2.1.1 Einordnung in das öffentliche bzw. private Recht

Einigkeit herrscht in der Literatur lediglich darüber, dass die Einordnung umstritten ist. Es gibt jedoch gute noch aufzuzeigende Gründe für die Beantwortung dieser Frage. Insbesondere durch die Urteile der obersten Gerichte gibt es zwar Eckpfeiler für eine entsprechende Zuordnung, aber zum einen bleiben diese Urteile zum Teil nicht ohne Widerspruch und zum anderen umfassen die Urteile nicht alle Spielarten städtebaulicher Verträge. Trotzdem finden sich in der Fachwelt Einordnungsschemata, die die wichtigsten Fälle erfassen und dabei im wesentlichen gleiche Ergebnisse liefern.

Hinsichtlich der materiellen Auswirkungen der Formenwahl geht es zunächst darum, welchen rechtsstaatlichen Standards auch die privatrechtlichen Verwaltungsverträge entsprechen müssen. Bei der Betrachtung der „Vertragsfreiheit“ ist zu beachten, dass diese einen Ausschnitt der Privatautonomie darstellt, welche wiederum als das Prinzip der Selbstgestaltung der Rechtsverhältnisse durch den einzelnen nach seinem Willen zu verstehen ist. Die Freiheit ist dabei allerdings nicht bezogen auf das Rechtsinstitut des Ver-

---

<sup>52</sup> (vgl. Abschnitt 1.3.2)

trages, sondern auf das Rechtssubjekt, dem diese Freiheit grundrechtlich zusteht. Die reine Verwendung der Privatrechtsform vermag demnach über Vorhandensein und Ausmaß von Vertragsfreiheit nichts zu sagen<sup>53</sup>. Die Vertragsfreiheit im Sinne einer grundrechtlich geschützten Möglichkeit zur Selbstbestimmung von Hoheitsträgern wird vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung verneint. Darüber besteht auch in der Literatur im Ergebnis Einigkeit<sup>54</sup>. Um dem Bürger im Verhältnis zum Staat einen Rechtsschutz zu gewähren, der nicht hinter jenen zurückfällt, der bei der Verfolgung genuiner Verwaltungsaufgaben durch hoheitliche Mittel besteht, wurde das Konstrukt des „Verwaltungsprivatrechts“ entwickelt. Es lassen sich drei Handlungsalternativen unterscheiden, die unterschiedlichen Rechtsregimen unterworfen sind. Zum einen gibt es die klassisch hoheitlich handelnde Verwaltung, die ausschließlich öffentlich-rechtlich gebunden ist. Des weiteren sind diejenigen Rechtsgeschäfte zu betrachten, die dazu dienen, das Finanz- undungsvermögen als solches zu erhalten, zu vermehren oder zu veräußern oder für notwendige Leistungen zu beschaffen. Diese Gruppe unterliegt formell und materiell lediglich dem allgemeinen Privatrecht. Die Verfolgung genuiner Verwaltungsaufgaben schließlich ist besagtem Verwaltungsprivatrecht unterworfen. Dieses stellt die Erstreckung der öffentlich-rechtlichen Bindungen auf die privatrechtlich agierende Verwaltung her<sup>55</sup>. Auch das BVerwG kommt in seinem Urteil zum „Weilheimer Modell“ von der Sache her zur gleichen Feststellung. Dieses ergebe sich im wesentlichen aus den §§ 134 und 138 BGB (Stand: 1993) i.V.m. §§ 56 und 59 VwVfG<sup>56</sup>. Die ganz herrschende Meinung in der Literatur stützt ebenfalls diese Rechtsauffassung<sup>57</sup>.

Obwohl sich die Formenwahl somit in materieller Hinsicht nicht auswirkt, gibt es auch Fürsprecher dafür, die Verwaltungsverträge generell als öffentlich-rechtlich zu betrachten. Zum einen sollten Kooperationsverträge zwischen der Verwaltung und Privaten, auch wenn sie sich der Elemente zivilrechtlicher oder gesellschaftsrechtlicher Formen bedienen, wegen der Überformungen durch öffentlich-rechtliche Anforderungen als öffentlich-rechtliche Verträge eingeordnet werden<sup>58</sup>. Zum anderen soll dadurch verhindert werden, dass sich die öffentliche Hand unter Ausnutzung ihrer hoheitlichen Stellung (insbesondere der Monopolstellung bei der Baurechtschaffung) auf Kosten des Vertragspartners ungerechtfertigte Sondervorteile verschafft<sup>59</sup>. Zu beantworten sind daher die Fragen, welcher Art diese Vorteile sind und ob die Rechtsprechung Platz für eine solche Einordnung lässt. Auch wenn die sich aus dem öffentlichen Recht bzw. Privatrecht ergebenden Probleme größtenteils gleich sein mögen, so müssen sie doch nicht gleich gelöst werden. Da die rechtsdogmatische Einordnung für den einzuschlagenden Rechtsweg im Falle der Klageerhebung entscheidend ist, ergeben sich aus den unterschiedlichen Verfahrensordnungen wichtige Konsequenzen. Im Zivilprozess gilt nicht der Untersuchungsgrundsatz (§ 24 VwVfG, § 86 VwGO), sondern der Verhandlungsgrundsatz.

<sup>53</sup>(vgl. Krebs in Schmidt-Aßmann und Krebs 1992, S.127ff)

<sup>54</sup>(vgl. z. B. Breuer 1985, S.47f)

<sup>55</sup>(vgl. Krebs in Schmidt-Aßmann und Krebs 1992, S.138ff)

<sup>56</sup>(vgl. BVerwG 1993)

<sup>57</sup>(vgl. z. B. (Lahnor 1998, S.30f), (Bunzel u. a. 1999, S.31), (Birk 2002, S.30f), (Paetow 2002, S.142))

<sup>58</sup>(vgl. Spannowsky 2002, S.12)

<sup>59</sup>(vgl. Beck 1993, S.113f)

Daher obliegt dem Grundstückseigentümer in diesem Fall die Beweislast für alle Tatsachen, die sein Vorhaben tragen. Folglich treffen ihn ggf. auch die Folgen der Beweislosigkeit und er trägt somit das Risiko des Prozessverlustes. Des weiteren besteht vor den zivilen Gerichten bereits in der ersten Instanz Anwaltszwang. Zudem ermangelt es dem Zivilprozessrecht einer dem § 99 VwGO entsprechenden Vorschrift, wonach die Behörden zur Vorlage von Urkunden oder Akten und zu Auskünften verpflichtet sind. Schließlich kommen teilweise unterschiedliche Wirksamkeitsvoraussetzungen, Fehlerfolgen und Rechtsfolgen zur Anwendung (z. B. in Bezug auf die Amtshaftung)<sup>60</sup>. Dies macht verständlich, warum die Abgrenzungsfrage insgesamt von Bedeutung ist und in Rechtsprechung und Literatur einigen Raum einnimmt. Über die Grundsätze einer entsprechenden Einordnung wurde lange Zeit diskutiert. Die Interessentheorie kann dabei das Problem der eindeutigen Einteilung von Interessen in private und öffentliche ebenso wenig lösen wie die Subordinationstheorie, welche beim Vertrag, dessen Institutionalisierung gerade nicht vom Gedanken der einseitigen Unterwerfung geprägt sein kann, auf Schwierigkeiten stoßen muss<sup>61</sup>. Auch die Zuordnungstheorie hilft hier nicht weiter, da die genaue Vertragsform bekannt sein muss, um ausmachen zu können, ob das Zuordnungsobjekt ein beliebiger Personenkreis ist oder auf einer Seite zwingend ein Träger hoheitlicher Gewalt berechtigt oder verpflichtet wird<sup>62</sup>. Sowohl gemäß der Rechtsprechung<sup>63</sup> als auch der in der Literatur herrschenden Rechtsauffassung<sup>64</sup> ist die Entscheidung zwischen privatem und öffentlich-rechtlichem Vertrag gemäß der Gegenstandstheorie zu treffen. Sowohl das Bundesverwaltungsgericht als auch der Bundesgerichtshof gehen hierbei von einer engen Auslegung des Begriffs „Vertragsgegenstand“ aus, so dass Verträge trotz ihres erkennbar öffentlich-rechtlichen Hintergrunds im Zweifel als zivilrechtlich angesehen werden. Diese Rechtsauffassung ist allerdings nicht unumstritten. So haben die unteren Instanzen in ihrer Rechtsprechung zum „Weilheimer Modell“<sup>65</sup> dieses als öffentlich-rechtlich eingestuft, während das Bundesverwaltungsgericht in seiner abschließenden Entscheidung die städtebaulichen Zusammenhänge lediglich als Motivation oder Geschäftsgrundlage verstanden hat und daher zu einem anderen Ergebnis kam<sup>66</sup>. Trotz aller berechtigten Kritik ist folglich eine generelle Einstufung städtebaulicher Verträge als öffentliche Verträge nicht zulässig.

Neben der Fallgruppe „Weilheimer Modell und ähnliche Einheimischenmodelle“, die - wenn auch umstritten - nach höchstrichterlicher Entscheidung zivilrechtlicher Natur ist, gibt es noch eine weitere Gruppe von Verträgen, zu der das Bundesverwaltungsgericht eine Entscheidung getroffen hat. Die „freiwillige Umlegung“ wird demgemäß als öffentlich-rechtlicher Vertrag eingestuft<sup>67</sup>. Im Vergleich zur Vielfalt der städtebaulichen Verträge gibt es jedoch wenige Urteile, die eine rechtssichere Einordnung ermöglichen.

---

<sup>60</sup> (vgl. Spannowsky 2002, S.13)

<sup>61</sup> (vgl. Krebs in Schmidt-Aßmann und Krebs 1992, S.165)

<sup>62</sup> (vgl. Lahnor 1998, S.25)

<sup>63</sup> (vgl. BVerwG 1986, Entscheidung des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe vom 10.04.1986)

<sup>64</sup> (vgl. z. B. (Lahnor 1998, S.25), (Beck 1993, S.23), (Birk 2002, S.27), (Oerder 1998, S.22))

<sup>65</sup> (vgl. Abschnitt 1.2.1)

<sup>66</sup> (vgl. Paetow 2002, S.140f)

<sup>67</sup> (vgl. BVerwG 1984)

Dieses gilt auch für Verträge über Grundstücke, die traditionell zivilrechtlicher Natur sind. So ist der Vertrag, der zwischen Käufer und Gemeinde nach Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts kraft Gesetzes zustande kommt, ein zivilrechtlicher Vertrag, aber der Vertrag, den der Käufer zur Abwendung des Vorkaufsrechts mit der Gemeinde schließt, ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, da die Begründung vertraglicher Bau- oder Nutzungsverpflichtungen im Vordergrund steht<sup>68</sup>. Hinzu tritt das Problem, dass Verträge bei isolierter Betrachtung sowohl öffentlich-rechtliche als auch private Bestandteile enthalten können. Hier gilt zunächst der Grundsatz der einheitlichen Rechtsnatur, da eine Unterwerfung der Teile unter unterschiedliche Rechtsregeln dem Wesen des Vertrages widersprechen würde<sup>69</sup>. Allerdings ist auch hier zu bemerken, dass die Zuordnung zum einen oder anderen Rechtsregime oft nicht einfach und somit umstritten ist. Eine Aufspaltung in einen öffentlich-rechtlichen und einen privaten Teil ist nur dann möglich, wenn die Teile inhaltlich unabhängig sind.

Letztlich lassen sich der Literatur aber Einordnungsschemata entnehmen, die einen großen Teil der Verträge erfassen und auf diesem Wege eine Einordnung entsprechend der momentanen Rechtsauffassung ermöglichen. Das wesentliche Unterscheidungskriterium ist in diesem Zusammenhang die Änderung von Besitz- bzw. Eigentumsverhältnissen an Grundstücken. Schließt die Gemeinde einen städtebaulichen Vertrag nach § 11 ab, ohne Inhaber von Rechten an Grundstücken zu sein oder zu werden, dann liegt ein öffentlich-rechtlicher Vertrag vor. Dieses gilt insbesondere für alle Verträge, in denen Verabredungen über die Erfüllung und/oder die Finanzierung von öffentlich-rechtlichen Pflichten der Gemeinde getroffen werden. Diese Voraussetzung trifft für die klassischen städtebaulichen Verträge in aller Regel zu. An der Rechtsnatur des Vertrags ändert sich nichts, wenn der Gemeinde im Vollzug Flächen für die Erfüllung ihrer Aufgaben übertragen werden (z. B. für einen Kindergarten). Handelt die Gemeinde hingegen als Käufer, Verkäufer, Mieter oder Vermieter von unbebauten oder bebauten Grundstücken und deren Bebauung, so ist auf den Gegenstand des Vertrags abzustellen. Liegt der Schwerpunkt auf der Veräußerung oder Vermietung und der dafür vereinbarten Gegenleistung, ist die Vereinbarung vorrangig dem Zivilrecht zuzuordnen. Unter Gegenleistung sind dabei auch bestimmte Bindungen und Pflichten zu verstehen (z. B. Bauverpflichtung). Die Waage neigt sich dann zum öffentlich-rechtlichen Vertrag, wenn die Gemeinde gegenüber dem Vertragspartner Leistungen zusagt oder ankündigt, die sie nur infolge ihrer Eigenschaft als Inhaberin von Hoheitsrechten zusagen oder ankündigen kann. Daher ist insbesondere dann von dieser Rechtsnatur auszugehen, wenn die Schaffung oder Aufrechterhaltung von Planungsrecht im Vordergrund steht<sup>70</sup>.

Trotzdem bleiben Einzelfallkonstellationen, die nur schwer rechtlich einzuordnen sind. So kommt es in der Praxis häufig vor, dass die Gemeinde mit einem Investor einen Kaufvertrag über ein Grundstück abschließt, in dem Art und Maß der baulichen Nutzung festgelegt wird, obwohl das notwendige Baurecht noch nicht vorliegt<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> (vgl. Runkel 1994, S.139)

<sup>69</sup> (vgl. Lahnor 1998, S.26)

<sup>70</sup> (vgl. Bunzel u. a. 1999, S.46f)

<sup>71</sup> (vgl. Birk 2002, S.30)

**Thesenbaustein 5:** Die Gemeinden sollten im Zweifel dafür Sorge tragen, dass ihre Grunderwerbs- und veräußerungsgeschäfte auch öffentlich-rechtlichen Maßstäben standhalten können.

### 2.1.2 Der Gesetzesvorbehalt

Der Gesetzesvorbehalt ist verfassungsrechtlich seit jeher eng mit der Gewährleistung von Grundrechten verbunden. Dieser Sachverhalt hat sich in seiner klassischen Definition niedergeschlagen, nach der das Erfordernis einer formell-gesetzlichen Ermächtigung für den „Eingriff in Freiheit und Eigentum“ besteht. Man könnte nun meinen, der Gesetzesvorbehalt erfasse auch das vertragliche Verwaltungshandeln, soweit es den Bürger verpflichtet. Diese Vorgehensweise ähnelt der rechtlichen Beurteilung einseitig hoheitlichen Handelns. Nun ist der Vertrag gerade kein Verwaltungsakt auf Unterwerfung. Die grundrechtliche Freiheit ist nicht mit Bindungslosigkeit identisch und nicht jede Verminderung von Handlungsalternativen durch den Grundrechtsträger stellt ipso jure eine Grundrechtsbeeinträchtigung dar. Zur grundrechtlich geschützten Freiheit gehört nämlich auch die Freiheit, sich auf der Grundlage eigener EntschlieÙung zu binden<sup>72</sup>. Dieser verfassungsrechtliche Befund schließt indes nicht die Annahme ein, verwaltungsrechtliches Handeln sei unter allen Umständen von den Restriktionen des Gesetzesvorbehalts befreit. Eine Abgrenzung lässt sich allerdings auf abstrakter Ebene nur annäherungsweise präzise angeben. Es kommt letztlich darauf an, welche Alternativen dem Bürger gegenüber dem Vertragsangebot der Verwaltung verbleiben. Sind diese zu einem faktischen Kontrahierungszwang zusammengeschumpft, kann eine vertragliche Rechtsbindung des Bürgers gegenüber der Verwaltung nur aufgrund gesetzlicher Ermächtigung erfolgen<sup>73</sup>. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu weiter aus: „In welchen Bereichen demnach staatliches Handeln einer Rechtsgrundlage im förmlichen Gesetz bedarf, lässt sich nur im Blick auf den jeweiligen Sachbereich und die Intensität der geplanten oder getroffenen Regelungen ermitteln. Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sind dabei in erster Linie den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere den vom Grundgesetz anerkannten und verbürgten Grundrechten zu entnehmen<sup>74</sup>“. Die Konkretisierung dieser die Rechtspraxis beherrschenden „Wesentlichkeitsformel“ muss sich demnach aus dem Zusammenspiel der den Gesetzesvorbehalt prägenden Verfassungssätze und -grundsätze unter Berücksichtigung der Eigengesetzlichkeit des jeweiligen Sachbereichs ergeben.

Seit Erlass des Verwaltungsverfahrensgesetzes am 25.05.1976 wird der Streit um die Erfordernis eines Gesetzesvorbehalts häufig für erledigt erklärt<sup>75</sup>. Unstrittig ist, dass vertragliche Vereinbarungen dann unzulässig sind, wenn dem Rechtsvorschriften entgegen stehen. Ob aber der in § 54 dieses Gesetzes definierte und abstrakt zur Verfügung gestellte öffentlich-rechtliche Vertrag ohne weiteres konkret zum Einsatz kommen kann, wird in der Literatur durchaus kontrovers diskutiert. Ohne Zweifel ist der Gesetzesvor-

<sup>72</sup> (vgl. Kunig 1992, S.1198)

<sup>73</sup> (vgl. Krebs in Schmidt-Aßmann und Krebs 1992, S.182ff)

<sup>74</sup> (vgl. BVerfG 1978)

<sup>75</sup> (vgl. z. B. Beck 1993, S.30)

behalt für den einfachen Gesetzgeber nicht disponibel. Wenn nach den Anforderungen des Gesetzesvorbehalts eine bestimmte vertragliche Regelung nicht ohne besondere gesetzliche Ermächtigung getroffen werden darf, vermag § 54 Satz 1 angesichts des Verfassungsranges dieses Prinzips daran nichts zu ändern<sup>76</sup>. Der Gesetzgeber war sich bei der Einführung des § 11 in das BauGB dieser dogmatischen Probleme bewusst. Er hat dabei auf eine abschließende Beurteilung über mögliche Vertragsformen verzichtet, um die Praxis nicht unnötig einzuengen. Die Auslotung entsprechender Grenzen verbleibt daher der Rechtsprechung und der Literatur. Da der Gesetzgeber die Bereitschaft zum Abschluss städtebaulicher Verträge ausdrücklich fördern wollte, ist hierbei von einem weiten Handlungsspielraum auszugehen, welcher sich auch auf die Entwicklung „neuer“ Vertragstypen erstreckt<sup>77</sup>. Begrenzt wird die Vertragsgestaltung insbesondere durch das Koppelungsverbot und das Gebot der Angemessenheit.

**Thesenbaustein 6:** Die Liste der in § 11 BauGB genannten Ausformungen des städtebaulichen Vertrags ist nicht abschließend. Weitere mögliche Vertragsinhalte erfahren ihre Grenzen durch die Ergebnisse von Rechtsprechung und Literatur sowie das Koppelungsverbot und das Gebot der Angemessenheit.

Analog zur Begründung im vorherigen Abschnitt erstreckt sich die Problematik des Gesetzesvorbehalts sowohl auf den öffentlich-rechtlichen als auch privatrechtlichen Verwaltungsvertrag<sup>78</sup>.

### 2.1.3 Verhältnis des § 11 BauGB zu anderen Gesetzen

#### 2.1.3.1 Verhältnis zum Grundgesetz

Für die Ausgestaltung der Verträge nach § 11 ist zunächst der Art. 3 GG von Bedeutung. Dieser formuliert in Abs. 1 den allgemeinen Gleichheitssatz und in Abs. 3 das Diskriminierungsverbot. Der Gleichheitssatz lässt sich durch die Formel umschreiben, dass Gleiches gleich und Ungleiches gemäß seiner Eigenart ungleich zu behandeln ist. Es handelt sich also um ein Willkürverbot, welches zum Ausdruck bringen soll, dass eine Begünstigung nur an solche Tatbestände geknüpft werden darf, die bei objektiver Betrachtung gerechtfertigt sind. Von besonderer Bedeutung ist diese Vorschrift bei der Beschaffung von Bauland für Einheimische oder sozial Schwache. Die beschriebenen Modelle zum Erreichen dieser Ziele bedingen eine Ungleichbehandlung der potentiellen Baulandwerber. Gemäß dem der Gemeinde zustehenden Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 GG) kann sie jedoch die Ziele ihrer Baulandentwicklung bestimmen. Die Verhinderung des Verdrängungsprozesses eingesessener Bevölkerungsgruppen und der Erhalt der Sozialstruktur müssen dabei als vernünftige und verfassungsmäßige, auch den Leitlinien des § 1 Abs. 5 BauGB entsprechende, Ziele des Städtebaus, der Bauleitplanung sowie der gemeindlichen Boden- und Strukturpolitik angesehen werden. Bleibt die Frage, ob in

<sup>76</sup>(vgl. Krebs in Schmidt-Aßmann und Krebs 1992, S.177ff)

<sup>77</sup>(vgl. Lahnor 1998, S.36ff)

<sup>78</sup>(vgl. (Krebs in Schmidt-Aßmann und Krebs 1992, S.181), (Bunzel u. a. 1999, S.31))



den Einheimischenmodellen nicht ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot hinsichtlich des Merkmals „Heimat“ zu sehen ist. Ein entsprechender Rechtsverstoß würde dann vorliegen, wenn eine Maßnahme gerade wegen und nur wegen dieses verbotenen Differenzierungskriteriums erfolgen würde. Der Grund für die Bevorzugung der Einheimischen besteht aber nicht in dem bloßen Kriterium der Ortsansässigkeit, sondern in der wirtschaftlichen Schwäche, die den Einheimischen ländlicher Gemeinden typischerweise auf dem Bodenmarkt eigen ist, wenn sie der ungehinderten Konkurrenz wirtschaftlich potenter Nachfrager aus nahegelegenen Städten ausgesetzt sind. Demgemäß kann ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot in Bezug auf die „Heimat“ nicht gesehen werden<sup>79</sup>.

**Thesenbaustein 7:** Bei der Vertragsgestaltung ist hinsichtlich der Einheimischenmodelle darauf zu achten, dass auf die nachzuweisende wirtschaftliche Schwäche der Einheimische gegenüber den finanzkräftigen Zuzugswilligen abgehoben wird und nicht allein auf das Merkmal Heimat.

Weiterhin spielt der Gleichheitsgrundsatz bei den Folgekostenverträgen eine Rolle. Es stellt sich die Frage, ob die Gemeinde bei der Ausweisung eines Baugebietes eine entsprechende Erstattung verlangen kann und bei einer gleichzeitigen Ausweisung eines anderen Gebietes nicht. Das Argument, der Betroffene habe dem Vertrag freiwillig zugestimmt und bekomme nur was er wolle, überzeugt nicht. Vielmehr ist hier die starke Stellung der Gemeinde auf dem Wohnbaulandmarkt zu berücksichtigen. Die willkürliche Ungleichbehandlung würde einen Eingriff in das Marktgeschehen bedeuten, der nicht durch § 11 gedeckt ist, sondern darüber hinaus gegen das Gebot der Angemessenheit verstößt. Andererseits kann es Gründe geben, die unterschiedliche Kostenregelungen nötig machen. Zudem ist der Verwaltung eine gewisse Verhandlungsfreiheit zuzugestehen. Zur Beurteilung des Vorliegens eines Gleichheitsverstoßes sind sämtliche Umstände heranzuziehen (z.B. auch besonderes Vertrauen, welches dem jetzigen Vertragspartner aufgrund von vorherigen Vertragsabschlüssen entgegengebracht wird)<sup>80</sup>.

Neben dem Art. 3 spielt der Art. 11 GG eine zentrale Rolle im Zusammenhang mit den Einheimischenmodellen. Der historischen Tradition entsprechend gewährleistet dieser Artikel neben der persönlichen auch die wirtschaftliche Freizügigkeit. Darunter wird das Recht der Gleichbehandlung Zuziehender mit den Einheimischen hinsichtlich der Berufsausübung und des Grunderwerbs verstanden. Schon die Paulskirchenverfassung von 1848 kannte dieses Grundprinzip: „Jeder Deutsche hat das Recht, an jedem Orte des Reichsgebietes seinen Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen, Liegenschaften zu erwerben und darüber zu verfügen, jeden Nahrungszweig zu betreiben, das Gemeindebürgerrecht zu gewinnen“. In der Weimarer Verfassung vom 11.8.1919 wurde diese Bestimmung fast wörtlich übernommen, ergänzt durch den Zusatz „Einschränkungen bedürfen eines Reichsgesetzes“. Später fand dieses Gedankengut dementsprechend Eingang in das Grundgesetz und die Römischen Verträge<sup>81</sup>. Die weiteren Überlegungen müssen der

<sup>79</sup> (vgl. (Breuer 1985, S.62f), (Beck 1993, S.73ff))

<sup>80</sup> (vgl. Lahnor 1998, S.46f)

<sup>81</sup> (vgl. Abschnitt 1.2.1)

Frage gelten, ob die Differenzierung zwischen Einheimischen und Ortsfremden verfassungskonform gerechtfertigt werden kann. Grundsätzlich ist der Schutzbereich des hier besprochenen Artikels dann tangiert, wenn einem Ortsfremden der Zuzug unter wirtschaftlichen, städtebaulichen oder wohnungswirtschaftlichen Gesichtspunkten deshalb verwehrt wird, weil er bisher nicht in der Gemeinde ansässig war. Dennoch ist innerhalb eines dezentralisierten Staates, der seinen Gemeinden wie auch den Gliedstaaten politische Handlungsspielräume gewährleistet, den kommunalen Entscheidungsträgern die Erbringung von Vorzugsleistungen für ihre Einheimischen zuzugestehen. Wie auch bei Artikel 3 ist hier das Selbstverwaltungsrecht mit einem Grundrecht des Bürgers in Einklang zu bringen. Es ist daher davon auszugehen, dass eine verfassungsverletzende Wirkung erst dann eintritt, wenn Ortsfremde in Folge der sozialen, auf Einheimische beschränkte Vorzugsleistungen von einem Zuzug abgehalten werden. Dieses ist nicht der Fall, wenn Ortsfremden der Zuzug zu normalen Marktbedingungen möglich bleibt. Eine andere Beurteilung ist erst dann geboten, wenn die Vergünstigungen allgemein üblich werden und sich de facto zu normalen Marktbedingungen entwickeln<sup>82</sup>.

**Thesenbaustein 8:** Es ist zwar zulässig, den Grunderwerb von Einheimischen zu fördern, aber Ortsfremden muss der Grunderwerb zu normalen Marktbedingungen möglich bleiben.

Wie bereits in der Diskussion um den Gesetzesvorbehalt angedeutet wurde, ist des weiteren die Eigentumsgarantie zu beachten. Dieses nach Art. 14 GG gesicherte Recht ist gekennzeichnet durch Privatnützigkeit und die grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand. Die Vertragsmodelle zur Begünstigung Einheimischer und sozial Schwacher könnten daher aufgrund der verbilligten Ankaufspreise bzw. der Zweckbindung bei der Verwendung der Grundstücke gegen dieses Grundrecht verstoßen. Zudem könnte wegen des gemeindlichen Zwischenerwerbs der Vorwurf der Substratentziehung des Eigentums erhoben werden. Zunächst einmal ist festzustellen, dass Grundrechte, die vornehmlich der persönlichen Entfaltungsfreiheit dienen, in der Regel als disponibel anzusehen sind<sup>83</sup>. Es ist zwar unzulässig, generell auf die Ausübung eines Grundrechts zu verzichten, aber gegen eine Beschränkung der Nutzung des Eigentums bestehen innerhalb angemessener Grenzen keine Vorbehalte. Zu berücksichtigen bei der diesbezüglichen Beurteilung sind die Schwere und Dauer der eingegangenen Bindungen sowie eine eventuell vorhandene Zwangslage des Verzichtenden. In diesem Zusammenhang ist auch die im zweiten Absatz des Artikels definierte Sozialbindung zu beachten, die die im ersten Absatz definierte Eigentumsgarantie „zum Wohl der Allgemeinheit“ einschränkt. Insbesondere beim Bodeneigentum spielt die soziale Komponente eine Rolle. Die Vertragsmodelle setzen ähnlich der amtlichen Umlegung eine gleichgerichtete Interessenlage der Eigentümer und der Gemeinde hinsichtlich der Schaffung von Bauland um. Bei den somit grundsätzlich zulässigen Einschränkungen stellt sich die Frage nach deren Umfang. In Literatur und Rechtsprechung wird eine Bindung von bis zu 15 Jahren für verfassungskonform gehalten (vereinzelt auch bis zu 25 Jahren). Hinsichtlich

<sup>82</sup> (vgl. (Breuer 1985, S.59ff), (Beck 1993, S.68ff))

<sup>83</sup> (vgl. Abschnitt 2.1.2)

des Kaufpreises variieren die Meinungen erheblich (vgl. Abschnitt 2.1.6). Es herrscht allerdings Einigkeit darüber, dass durch die vertragliche Beschränkung des Käuferkreises dem Verkäufer nur die insoweit nicht verfassungsrechtlich geschützte Möglichkeit genommen wird, den höchstmöglichen Verkaufspreis zu erzielen<sup>84</sup>. Innerhalb dieser Schranken steht Art. 14 GG den städtebaulichen Verträgen nicht entgegen<sup>85</sup>.

### 2.1.3.2 Verhältnis zum Verwaltungsverfahrensgesetz

Im Verwaltungsverfahrensgesetz sind im vierten Teil (§§ 54 ff) Regelungen über den öffentlich-rechtlichen Vertrag getroffen. § 11 BauGB gilt gegenüber diesen Regelungen als *lex specialis*<sup>86</sup>. Demnach ist dieser Paragraph auch für die zulässigen Vertragsinhalte der dort beschriebenen städtebaulichen Verträge maßgeblich. Dennoch ist eine Kenntnis der genannten Paragraphen des Verwaltungsverfahrensgesetzes notwendig, da diese zum einen subsidiär gelten und zum anderen über § 11 Abs. 4 (sonstige städtebauliche Verträge) ins Spiel gebracht werden, soweit es sich nicht um zivilrechtliche Verträge handelt<sup>87</sup>. Zudem sind sie bei der Behandlung von Leistungsstörungen von Bedeutung und bei der Diskussion um die Nichtigkeit rechtswidriger Verträge.

§ 54 regelt zunächst die grundsätzliche Zulässigkeit von Verträgen auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, wobei die rechtsdogmatischen Probleme im Zusammenhang mit dem Gesetzesvorbehalt zu beachten sind<sup>88</sup>. In Satz 2 wird diese vor allem für jene Verträge bejaht, die an die Stelle eines Verwaltungsaktes treten. Man spricht hier auch von subordinationsrechtlichen Verträgen, da der Staat hoheitlich zu handeln sucht. Dieses ist insofern von Bedeutung, als insbesondere die §§ 56 und 59 Abs. 2 das Vorliegen eines solchen Vertrages zur Bedingung machen. Die Einordnung der bisher bekannten städtebaulichen Verträge als subordinationsrechtlicher oder koordinationsrechtlicher Vertrag ist ebenso umstritten wie deren Rechtsnatur. Unbestritten ist die Einordnung als subordinationsrechtlicher Vertrag gemäß dem Wortlaut des Gesetzes, wenn die Behörde zur Regelung des Vertragsgegenstandes auch zum Erlass eines Verwaltungsaktes ermächtigt wäre. Historisch gesehen verfolgt diese Formulierung das Ziel, subordinationsrechtliche Verträge einer stärkeren gesetzlichen Bindung als koordinationsrechtliche Verträge zu unterwerfen, um den rechtsstaatlichen Schutz des potentiell schwächeren Vertragspartners zu gewährleisten. Einigkeit besteht in der Literatur darüber, dass dieser Rechtsschutz weite Bereiche der öffentlich-rechtlichen Verträge erfassen sollte. Zum Teil wird hierzu der Begriff des subordinationsrechtlichen Vertrags weiter gefasst. Krebs geht in seiner Darstellung sogar so weit, allein auf die Vertragspartner abzustellen. Aus Gründen des Rechtsschutzes des Bürgers gegenüber dem Staat und der Rechtssicherheit definiert er all jene Verträge als subordinationsrechtlich, die als Beteiligte auf der einen Seite einen Verwaltungsträger und auf der anderen Seite einen Privaten aufweisen<sup>89</sup>. Hierbei wird

---

<sup>84</sup> (vgl. BVerwG 1993)

<sup>85</sup> (vgl. (Breuer 1985, S.63), (Beck 1993, S.75ff))

<sup>86</sup> (vgl. Birk 2002, S.32)

<sup>87</sup> (vgl. Abschnitt 2.1.1)

<sup>88</sup> (vgl. Abschnitt 2.1.2)

<sup>89</sup> (vgl. Krebs in Schmidt-Aßmann und Krebs 1992, S.172ff)

aber außer Acht gelassen, dass das Über- und Unterordnungsverhältnis bei städtebaulichen Verträgen auch zu Gunsten des Investors kippen kann<sup>90</sup>. Daher wird häufig die Ansicht vertreten, dass subordinationsrechtliche Verträge dann vorliegen, wenn die Vertragsparteien außerhalb des Vertragsverhältnisses hinsichtlich des konkreten Vertragsgegenstands im Verhältnis der Über- und Unterordnung zueinander befinden<sup>91</sup>. Andererseits ist die Zielrichtung der vertraglichen Regelungsmöglichkeiten bezogen auf § 11 BauGB auf Kooperation zwischen der Gemeinde und ihrem Vertragspartner ausgerichtet und nicht auf die Substitution eines möglichen Verwaltungsaktes durch entsprechende vertragliche Regelungen. Demgemäß wäre für einen großen Teil der städtebaulichen Verträge von einem kooperationsrechtlichen Charakter auszugehen<sup>92</sup>. Zumindest für die sogenannten „hinkenden Austauschverträge“, um welche es sich bei den städtebaulichen Verträgen in der Regel handeln wird, sind die strengeren Regelungen des VwVfG allerdings nach ständiger Rechtsprechung zumindest analog zu den subordinationsrechtlichen Verträgen anzuwenden. Die Bezeichnung hinkend ergibt sich aus dem Sachverhalt, dass der Vertrag zwar ausdrücklich die Leistungspflicht des Bürgers regelt, aber nicht die der Gemeinde. Diese wird von den Vertragsschließenden stillschweigend vorausgesetzt. Es kann nun jedoch keinen Unterschied machen, ob die beteiligte Behörde mit dem Vertragsschluss offenen, d. h. im Vertrag selbst zutage tretenden oder mehr oder weniger verdeckten Machtmissbrauch betreibt, indem sie außerhalb des eigentlichen Vertragsinhalts die Vornahme einer Amtshandlung in zu missbilligender Weise von der Übernahme vertraglicher Pflichten abhängen lässt. Der hinter dem Vertrag stehende Vertragszweck ist für die Parteien ersichtlich die Geschäftsgrundlage, Voraussetzung und Bedingung für die Gegenleistung<sup>93</sup>. Die in § 56 für die Austauschverträge gezogenen Schranken erscheinen zudem - jedenfalls was die Zulässigkeit der Gegenleistung bei einem Anspruch auf die Leistung der Behörde anbelangt - so sehr Ausdruck allgemeiner Rechtsgrundsätze, dass zumindest eine analoge Anwendung auf die hinkenden Austauschverträge geboten ist<sup>94</sup>.

Der Vergleichsvertrag, welcher in § 55 beschrieben ist, ist für die städtebaulichen Verträge nicht weiter von Bedeutung. Der anschließende Paragraph definiert wichtige Grundsätze für den Austauschvertrag. Zunächst einmal muss die Gegenleistung des Vertragspartners der Behörde zweckgebunden sein und dieser Zweck muss im Vertrag fixiert sein. Diese Forderung wird in der Praxis in der Regel erfüllt sein. Des weiteren bedarf es der Angemessenheit der Leistung des Grundstückseigentümers. Sie muss im Verhältnis zu dem mit dem Vertrag verfolgten Zweck geeignet und erforderlich sein und darf die Interessen des Eigentümers nicht über Gebühr beeinträchtigen. Eine detaillierte Betrachtung der Angemessenheit, die ebenfalls in § 11 Abs. 2 BauGB zu finden ist, erfolgt später. Des weiteren müssen die Leistung der Behörde und die entsprechende Gegenleistung in einem sachlichen Zusammenhang stehen. Darüber hinaus ist es dem staatlichen Organ untersagt, hoheitliche Entscheidungen von wirtschaftlichen Gegenleistun-

---

<sup>90</sup> (vgl. Lahnor 1998, S.121)

<sup>91</sup> (vgl. z. B. VG Darmstadt 1997)

<sup>92</sup> (vgl. Birk 2002, S.32ff)

<sup>93</sup> (vgl. VG Darmstadt 1997)

<sup>94</sup> (vgl. OVG Koblenz 1991)

gen abhängig zu machen. Beide Sachverhalte lassen sich unter dem Begriff „Koppelungsverbot“ subsumieren. Auch dieses hat Eingang in § 11 BauGB gefunden und wird in einem gesonderten Abschnitt betrachtet. Das gleiche gilt für § 56 Abs. 2, in dem darauf verwiesen wird, dass die Vereinbarung einer Gegenleistung insbesondere dann stark eingeschränkt ist, wenn der Vertragspartner einen Anspruch auf die Leistung der Behörde hat<sup>95</sup>. Die Schriftformerfordernis ist in § 57 geregelt. Für den Schutz der Interessen „Dritter“ gegenüber öffentlich-rechtlichen Verträgen hat der Gesetzgeber in § 58 VwVfG eine eigenständige Regelung geschaffen. Diese Norm trägt den verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung. Demgemäß dürfen weder die Rechte Dritter verletzt werden noch deren Rechtsschutzmöglichkeiten. Problematisch ist die Beurteilung eines entsprechenden Eingriffs, wenn der Vertrag für den Dritten nur mittelbar oder faktisch belastend wirkt ohne ihn rechtlich zu verpflichten bzw. unmittelbar seine Rechtsstellung zu ändern. Somit gewährt auch dieser Paragraph keinen absoluten Schutz gegen eine Verkürzung der Drittinteressen. Der Grundrechtsschutz setzt erst ab einem gewissen Grad der Beeinträchtigung ein<sup>96</sup>. Mittels der Regelungen des § 59 stellt der Gesetzgeber einen Teil der öffentlich-rechtlichen Verträge unter den schwerwiegenden Vorbehalt der Nichtigkeit. Im Umkehrschluss bedeutet dieses, dass es rechtswidrige Verträge geben muss, die nicht diesem Vorbehalt unterliegen. Dieser Sachverhalt entspricht durchaus der dogmengeschichtlichen Entwicklung der verwaltungsrechtlichen Handlungsformen. Während der Verwaltungsakt regelmäßig auch im Falle seiner Rechtswidrigkeit wirksam ist, wurde diese Eigenschaft dem Vertrag zunächst nicht zugesprochen. Vor diesem Hintergrund sind die Regelungen der §§ 54 ff. (insbesondere § 54 Satz 2) als eine gesetzliche Entscheidung für eine funktionale Annäherung zwischen Verwaltungsakt und Vertrag zu werten. Es stellt sich nun das Problem eines Normenkonflikts zwischen der heteronomen Rechtsbindung der Verwaltung (vertikale Rechtsbindung) und der Pflicht zur Vertragserfüllung (horizontale Rechtsbindung), welcher sich nur durch eine Entscheidung zu Gunsten oder zu Lasten der Maßgeblichkeit des Vertragsrechts lösen lässt. Eine Lösung dieses Konflikts ausnahmslos zu Lasten der Verträge würde nun aber die überkommene dogmatische Ungleichgewichtigkeit zwischen Verwaltungsakt und Vertrag perpetuieren und damit zugleich die gesetzliche Entscheidung zu Gunsten einer funktionalen Annäherung von Verwaltungsakt und Vertrag desavouieren. Die gesetzliche Entscheidung für die Wirksamkeit auch rechtswidriger Verträge ist zugleich auch eine Entscheidung über die Funktion des wirksamen Vertrags im Vertragssystem. Es handelt sich wie beim Verwaltungsakt auch um eine rechtsverbindliche Einzelfallregelung<sup>97</sup>. Hinsichtlich der häufig geäußerten grundrechtsbezogenen Kritik ist zu betonen, dass die erhöhte Bestandskraft städtebaulicher Verträge auf dem Gedanken eines Kompromisses zwischen dem Grundsatz unbedingter Vertragsbindung als Erfordernis der Rechtssicherheit im Rechtsstaat und den ebenfalls im Rechtsstaatsprinzip verankerten Erfordernissen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung beruht<sup>98</sup>. § 60 regelt die Vorgehensweise, wenn der sogenannte „Wegfall der Geschäftsgrundlage“ eintreten sollte. Haben sich die maßgeblichen Verhältnisse

---

<sup>95</sup> (vgl. Beck 1993, S.32ff)

<sup>96</sup> (vgl. Krebs in Schmidt-Aßmann und Krebs 1992, S.226ff)

<sup>97</sup> (vgl. Krebs in Schmidt-Aßmann und Krebs 1992, S.198ff)

<sup>98</sup> (vgl. Lahnor 1998, S.40ff)

seit Vertragsschluss wesentlich geändert, so führt dieses im Fall der Unzumutbarkeit der Aufrechterhaltung der ursprünglichen vertraglichen Regelungen zu einer Anpassungspflicht und darüber hinaus, wenn eine Anpassung nicht zumutbar oder möglich ist, zu einem Kündigungsrecht für beide Parteien. Andere Reaktionen nach § 62 i.V.m. dem BGB sind demgemäß ausgeschlossen. Des weiteren ist der Sonderfall geregelt, dass der Gemeinde zur Abwendung eines „schweren Nachteils für das Gemeinwohl“ ein besonderes Kündigungsrecht zusteht. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, dass die Formulierung einer rechtssicheren Definition der genannten Anwendungsvoraussetzung mit Schwierigkeiten behaftet ist. § 61 regelt die Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung, für welche das Vorliegen eines subordinationsrechtlichen Vertrags Voraussetzung ist. Von Bedeutung ist noch § 62, der das Tor zur ergänzenden Anwendung der BGB-Vorschriften öffnet<sup>99</sup>.

**Thesenbaustein 9:** In die Rechte Dritter darf durch den Vertrag nicht unmittelbar eingegriffen werden.

Aufgrund der genannten Kritikpunkte hat der Beirat Verwaltungsverfahrenrecht beim Bundesministerium des Innern im Februar 2002 eine Beschlussempfehlung zur Fortentwicklung der Vorschriften über den öffentlich-rechtlichen Vertrag herausgegeben<sup>100</sup>. In einem ersten Schritt zur rechtlichen Regelung der Kooperationsverhältnisse wäre eine Normierung dieser Vertragsform als erste und neue Handlungsform des öffentlich-rechtlichen Vertrages im VwVfG notwendig. Die Regelung der Details an dieser Stelle ist mit Schwierigkeiten behaftet, vor allem wenn auch zivil- und gesellschaftsrechtlich geprägte Verträge von der Neuregelung erfasst werden sollen. Diesbezüglich ist weiterer Forschungsaufwand nötig. Ein Lösungsansatz ist in der Entwicklung eines gesonderten Verwaltungskooperationsgesetz zu sehen. Des weiteren spricht sich der Beirat für eine Lockerung der Nichtigkeitsfolge bei geringfügigen Verstößen gegen das Angemessenheitsprinzip und das Koppelungsverbot aus. Es sollte den Vertragsparteien gestattet werden, vor der Nichtigkeitserklärung zu verlangen, dass der Vertrag durch Anpassung der Vertragsbedingungen wirksam erhalten wird. Hinsichtlich des Drittschutzes soll eine dahingehende Änderung erfolgen, dass das Zustimmungs- bzw. Einvernehmenserfordernis durch eine Regelung ersetzt wird, nach der ein öffentlich-rechtlicher Vertrag auch dann wirksam ist, wenn er Dritten bekannt gegeben worden ist und diese nicht binnen einer Frist Einspruch erheben. Dieses wäre für die Verwaltungspraxis von erheblicher Bedeutung, da zeitliche Verzögerungen vermieden werden könnten. Zudem könnten somit Rechtsunsicherheiten vermieden werden, wenn der Kreis der Betroffenen schwer überschaubar ist. Darüber hinaus gibt es Anregungen, die Einspruchsregelung auch bezüglich der Angemessenheit zur Anwendung zu bringen. In Anlehnung an die Widerspruchsregelung bei Verwaltungsakten soll im Interesse der Rechtssicherheit die Angemessenheit der Regelungen dann angenommen werden können, wenn die Unangemessenheit nicht innerhalb von einem Monat schriftlich geltend gemacht worden ist. Ein Ausnahmetatbestand soll dann gegeben sein, wenn die Unangemessenheit besonders

<sup>99</sup> (vgl. Birk 2002, S.41ff)

<sup>100</sup> (vgl. Beirat Verwaltungsverfahrenrecht beim Bundesministerium des Innern 2002)

schwer wiegt und bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig ist<sup>101</sup>. Die Bundesregierung hat ihre grundsätzliche Bereitschaft zur Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen für kooperative Vertragsverhältnisse in ihrem Programm „Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Leitbild und Programm der Bundesregierung“ bekundet. Die konkrete Umsetzung bleibt abzuwarten.

**Thesenbaustein 10:** Die Entwicklung hin zum Verwaltungskooperationsgesetz ist aufmerksam zu verfolgen.

### 2.1.3.3 Verhältnis zum Bürgerlichen Gesetzbuch

Während die zivilrechtlichen Vorschriften im Falle zivilrechtlicher städtebaulicher Verträge direkt gelten, nehmen sie in der Regelungshierarchie des öffentlich-rechtlichen städtebaulichen Vertrags einen hinteren Platz ein. Die speziellen Vorschriften des § 11 BauGB gehen jenen der §§ 54 ff. VwVfG, diese wiederum über § 62 VwVfG denen des BGB vor. Die jeweils speziellere Vorschrift bestimmt dabei den Anwendungsumfang, den Anwendungsinhalt und die Anwendungsgrenzen der nachfolgenden allgemeineren Regelungen mit<sup>102</sup>. Das BGB enthält eine Reihe von subsidiär anwendbaren Vorschriften, von denen an dieser Stelle nur auf die wichtigsten eingegangen werden soll. Anschließend an die Diskussion des Gesetzesvorbehalts<sup>103</sup> sind zunächst die §§ 134 und 138 zu betrachten. Die Regelungen über Verträge, die gegen gesetzliche Regelungen verstoßen und über sittenwidrige Rechtsgeschäfte dienen dem Schutz der Vertragspartner. Für öffentlich-rechtliche Verträge entfaltet sich die Schutzwirkung über den § 59 VwVfG und für zivilrechtliche Verträge gelten die Vorschriften direkt. Schwierigkeiten bereitet die Bestimmung derjenigen Vorschriften, die als gesetzliche Verbote im Sinne des § 134 zu verstehen sind. Die ohnehin umstrittenen zivilrechtsdogmatischen Lehrsätze sind nämlich nicht ohne weiteres in das öffentlich-rechtliche Vertragsrecht übertragbar. Der Gesetzgeber hat in § 59 VwVfG einzelne Nichtigkeitsgründe abschließend konkretisiert. Durch die Heranziehung einer so offenen Norm wie des § 134 ist der Konkretisierungsprozess in Fortsetzung der gesetzgeberischen Abwägung weiterzuführen. Dabei sind auf der einen Seite der Zweck und das Maß der Beeinträchtigung der Rechtsnorm einzustellen, die mit dem Vertrag kollidiert und auf der anderen Seite die Interessen der Vertragspartner an der Bestandskraft des Vertrages<sup>104</sup>. Hinsichtlich des zivilrechtlichen Vertrags ist zu beachten, dass ein Grundrechtsverstoß nicht in jedem Fall seine Nichtigkeit zur Folge hat, da Grundrechte nach herrschender Meinung von einigen Ausnahmen abgesehen wegen der nur mittelbaren Bindungswirkung keine Verbotsgesetze im Sinne des § 134 sind und ein Grundrechtsverstoß auch nicht immer die Sittenwidrigkeit nach § 138 begründet. In diesen Fällen sind daher das Willkür-, Übermaß- und Koppelungsverbot von Bedeutung<sup>105</sup>. Im Anschluss an die Frage der Zulässigkeit der Verträge ist nun zu beantworten, welche Regelungen über die Schuldverhältnisse zur Anwendung kommen. Zunächst könnte

---

<sup>101</sup> (vgl. Reicherzer 2004, S.114)

<sup>102</sup> (vgl. Birk 2002, S.35)

<sup>103</sup> (vgl. Abschnitt 2.1.2)

<sup>104</sup> (vgl. Krebs in Schmidt-Aßmann und Krebs 1992, S.221ff)

<sup>105</sup> (vgl. Spannowsky 2002, S.25)

man auf die Idee kommen, die städtebaulichen Verträge grundsätzlich als gegenseitige Verträge einzustufen, da sich beide Seiten verpflichten. Problematisch ist hier, dass sich per Gesetz weder eine Aufstellung noch ein Ausbleiben der Bauleitplanung vertraglich begründen lassen. Andererseits können im Vertrag weitere Regelungen getroffen werden, die durchaus auf Gegenseitigkeit beruhen. Somit liegt kein rein einseitig verpflichtender Vertrag vor. Dieses würde auch nicht dem Willen der Vertragsparteien entsprechen. Wegen des über die Planung hinaus gehenden Regelungscharakters ist auch einer Einordnung als nicht gegenseitiger Austauschvertrag mit Bedenken zu begegnen. Allein sinnvoll für eine dogmatische Einordnung in die Rechtssystematik des BGB wäre eine Einstufung als bedingter gegenseitiger Vertrag, sofern die Aufstellung eines Bebauungsplans Bedingung eines Vertrags sein kann. Nach herrschender Meinung ist eine Bedingung im hier verstandenen Sinne eine durch den Parteiwillen in ein Rechtsgeschäft eingeführte Bestimmung, die die Rechtswirkungen des Geschäfts von einem zukünftigen Ereignis abhängig macht. Dass die Regelung dem Willen der Vertragsparteien entspricht, ergibt sich in der Regel aus dem Wortlaut des Vertrags. Auch liegt die Schaffung von Baurecht in der Zukunft und dessen Entstehen ist insofern ungewiss, als sich die Gemeinde im Rahmen der Abwägung für eine Änderung ihrer Planungen entscheiden kann. Gerade hinsichtlich der objektiven Entscheidung im Abwägungsverfahren erscheint eine Wollensbindung der Gemeinde für eine bestimmte Schaffung von Baurecht jedoch problematisch. Dass eine Verknüpfung der sonstigen, eindeutig gegenseitigen Verpflichtungen eines städtebaulichen Vertrags mit der zu deren Realisierung notwendigen Bauleitplanung über deren Qualifizierung als Bedingung gelingt, liegt an den Besonderheiten des städtebaulichen Vertrags. Zum einen ist bei den Verträgen, bei denen es um die Schaffung von Baurecht geht, immer die Trägerin der Planungshoheit Vertragspartner. Des weiteren ist der Gemeinde die Verpflichtung zur Bebauungsplanaufstellung gesetzlich verboten. Die dritte Besonderheit liegt aber darin, dass er die sonstigen vertraglichen Leistungen mit der Schaffung von Planungsrecht in der Weise verknüpft, dass eine vollständige Vertragserfüllung beider Seiten nur nach Schaffung von Planungsrecht möglich ist. Somit gelten für die Verträge nach § 11 BauGB subsidiär die §§ 320 ff BGB, da es sich im zivilrechtlichen Sinne um aufschiebend oder auflösend bedingte Verträge handelt, je nachdem ob die Aufstellung oder Nichtänderung eines Bebauungsplans angestrebt wird<sup>106</sup>.

Neben den genannten Vorschriften des allgemeinen Schuldrechts aus dem zweiten Buch des BGB sind für einzelne Vertragsarten nach § 11 BauGB noch weitere Vorschriften des besonderen Schuldrechts zu beachten, welche bei entsprechender Anwendbarkeit die allgemeinen Regelungen verdrängen<sup>107</sup>. Die Bauplanungsverträge haben ebenso werkvertragsähnlichen Charakter wie die Baureifmachungsverträge, sofern diese die Freilegung des Grundstücks oder die dortige Altlastenbeseitigung zum Gegenstand haben (§§ 631 ff). Die Ausformung der Vergütungspflicht des Bestellers, die der Herstellungspflicht des Unternehmers gegenübersteht, hängt von der Ausgestaltung des Vertrags ab. Die Gegenleistung kann sowohl planungsunabhängig definiert werden als auch bedingt in der Form von Planungsrecht. Bei der freiwilligen Umlegung als Vertragstyp der Baureifma-

---

<sup>106</sup> (vgl. Birk 2002, S.43ff)

<sup>107</sup> (vgl. Birk 2002, S.58ff)



chungsverträge spielen die Vorschriften über den Kauf bzw. Tausch von Grundstücken eine Rolle (§§ 433 ff). Für die Baurealisierungsverträge ist das besondere Schuldrecht nicht von Bedeutung. Bei der Schaffung von Wohnraum für benachteiligte Gruppen sind wegen der Begünstigung von Dritten die §§ 328 ff zu beachten. Die Folgekostenverträge sind die klassischen bedingten gegenseitigen Verträge, für die die §§ 320 ff gelten. Eine Anwendung der Regelungen des BGB erweist sich insbesondere in den Fällen von Leistungsstörungen als segensreich, da mit dem dort zur Verfügung gestellten Instrumentarium viel variationsreicher und interessensgerechter für beide Vertragsparteien reagiert werden kann<sup>108</sup>. Von Bedeutung sind insbesondere die §§ 162 (Verhinderung des Bedingungseintritts), 242 (Treu und Glaube), 313 (Störung der Geschäftsgrundlage) und 812 ff (Ungerechtfertigte Bereicherung). Eine detaillierte Behandlung findet sich im Abschnitt „Leistungsstörungen“.

#### 2.1.3.4 Verhältnis zu den Allgemeinen Geschäftsbedingungen

Bis zur am 01.01.2002 in Kraft getretenen Schuldrechtsreform war eine Anwendung des AGB-Gesetzes auf öffentlich-rechtliche Verträge nach herrschender Meinung nicht denkbar, da § 62 VwVfG dezidiert auf das BGB als subsidiär geltende Rechtsvorschrift verweist<sup>109</sup>. Nach der Einordnung der Rechtsvorschrift über die Allgemeinen Geschäftsbedingungen in das BGB stellt sich nun die Frage, ob die spezialgesetzlichen Regelungen im VwVfG und BauGB Platz für eine Anwendung dieser Regelung lassen. Bereits Ende der achtziger Jahre stellte die höchstrichterliche Rechtsprechung darauf ab, dass der in § 9 AGB-Gesetz (heute: § 307 BGB) aufgenommene Grundsatz von „Treu und Glaube“ für die öffentlich-rechtlichen Verträge bereits per Gesetz gelte und zudem seine Ausgestaltung im VwVfG gefunden habe<sup>110</sup>. Nach der Novellierung des BauGB findet sich dort zudem die Angemessenheitsregelung in § 11. Der mit dem AGB-Gesetz verfolgte Zweck ist somit bereits durch die öffentlich-rechtlichen Zulässigkeitshürden zum Schutze des Vertragspartners der Gemeinden weitestgehend abgedeckt. Zudem ist die öffentliche Hand, auch wenn sie nicht hoheitlich handelt, an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden<sup>111</sup>. In einer neueren Entscheidung teilt der BGH diese Einschätzung<sup>112</sup>. Neben dem kodifizierten Gebot der angemessenen Vertragsgestaltung nach § 11 BauGB kann demnach das Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen keine Anwendung finden. Dieser spezialgesetzliche Vorrang gilt sowohl für öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche städtebauliche Verträge. Der BGH tritt somit der von weiten Kreisen der rechtswissenschaftlichen Literatur vertretenen Meinung bei und spricht sich gegen die von den Instanzgerichten häufig entschiedene Anwendbarkeit der AGB aus. Es ist jedoch zu beachten, dass sich das AGB-Recht auf die Kontrolle der einzelnen Vertragsklauseln bezieht. Die Angemessenheit nach § 11, verstanden als wirtschaftliche Ausgeglichenheit, ist daher zum einen strenger als der zivilrechtliche Maßstab, der nur auf die Äquivalenz von Leis-

---

<sup>108</sup> (vgl. Birk 2002, S.67f)

<sup>109</sup> (vgl. Geis 2002, S.386)

<sup>110</sup> (vgl. BVerwG 1986, Urteil vom 06.03.1986)

<sup>111</sup> (vgl. Bunzel u. a. 1999, S.36)

<sup>112</sup> (vgl. BGH 2002, Urteil vom 29.11.2002)

tung und Gegenleistung abstellt, zum anderen aber auch weiter, da hier umfangreichere Kompensationsmöglichkeiten gegeben sind. Dieser Widerspruch lässt sich nur durch eine veränderte Auslegung des Begriffs Angemessenheit ausräumen. Dieser ist sowohl umfassend im Hinblick auf den gesamten Vertrag als auch konkret im Hinblick auf die einzelne Klausel zu verstehen<sup>113</sup>. Bei der entsprechenden Prüfung sind die §§ 308 und 309 BGB (ehemals §§ 10 und 11 AGBG) heranzuziehen.

**Thesenbaustein 11:** Treten im Vertrag Klauseln auf, so sind diese neben dem gesamten Vertrag auf ihre Angemessenheit hin zu prüfen.

Geht man gleichwohl von einer Anwendbarkeit des AGB-Rechts aus, so ist zu beachten, dass dieses nur für vorformulierte Vertragsbedingungen gilt, die eine Vertragspartei der anderen bei Abschluss des Vertrages stellt. Hiervon zu unterscheiden sind individuelle Vereinbarungen, die sich dadurch auszeichnen, dass dem Vertragspartner der Gemeinde Gelegenheit gegeben wird, auf den Vertragsinhalt Einfluss zu nehmen. Es ist dabei von entscheidender Bedeutung, dass die Gemeinde den gesetzesfremden Kerngehalt der Regelungen ernsthaft zur Disposition stellt und dem Vertragspartner die reale Möglichkeit einräumt, den Inhalt der Vertragsbedingungen zu beeinflussen und zu verändern<sup>114</sup>. Selbst wenn vorformulierte Vertragsbedingungen als Ergebnis des Aushandelns unverändert bleiben, steht dieses der Einstufung als Individualabrede nicht grundsätzlich entgegen. In jedem Fall obliegt es der Gemeinde den Nachweis zu erbringen, dass ein „wirkliches Aushandeln“ stattgefunden hat<sup>115</sup>.

Noch nicht geklärt ist die Auswirkung der europäischen Richtlinie 93/13/EWG<sup>116</sup> auf die Anwendbarkeit des AGB-Rechts auf städtebauliche Verträge. Diese Vorschrift stellt einen Kompromiss zwischen zwei verschiedenen in Europa verbreiteten Grundmodellen für den Schutz gegen missbräuchliche Vertragsklauseln dar. Wie bereits dargelegt knüpft der vor allem in Deutschland vorhandene Typus an das Vorliegen von vorformulierten Standardverträgen an. Dort werden im einzelnen ausgehandelte Verträge ebenso wenig erfasst wie die Hauptleistungen des Vertrages, die den Parteien üblicherweise bewusst sind. Die meisten anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft haben einen gänzlich anderen Ausgangspunkt gewählt. Demnach unterliegen Verträge - auch einzeln ausgehandelte - einer vollständigen Inhaltskontrolle, wenn sie zwischen einem Gewerbetreibenden und einem typischerweise schwächer gedachten Verbraucher geschlossen sind (Verbraucherverträge). Die besagte Richtlinie stellt insofern einen Minimalkompromiss dar, als sie einerseits nur für Verbraucherverträge gilt und andererseits die Kontrolle von Individualverträgen und Hauptleistungen ausschließt<sup>117</sup>. Da die EG-Richtlinien nach der Rechtsprechung des EuGH keine horizontale Direktwirkung entfalten, wurde in Art. 10 festgelegt, dass die Mitgliedstaaten die Regelungen bis zum 31.12.1994 in nationales Recht umsetzen. Dieser Verpflichtung kam der deutsche Gesetzgeber mit einer gewissen Verspätung am 25.7.1996 nach. Kernpunkt des Umsetzungsgesetzes war die

<sup>113</sup>(vgl. (Grziwotz 2002, S.394), (Spannowsky 2002, S.26))

<sup>114</sup>(vgl. Heinrichs 1996, S.2192)

<sup>115</sup>(vgl. Bunzel u. a. 1999, S.39)

<sup>116</sup>(vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaft 1993)

<sup>117</sup>(vgl. Schulte-Nölke 1999, S.3176)

Einführung eines § 24a in das AGBG (heute: § 310 Abs. 3 BGB), welcher vom Grundsatz her auch die Kaufverträge für Grundstücke als Untergruppe der Verbraucherverträge erfasst<sup>118</sup>. Im Gegensatz zum sonstigen Geltungsbereich des AGBG erfolgt hier die Betrachtung der den Vertragsabschluss begleitenden Umstände nicht generalisierend-überindividuell sondern konkret-individuell. Dabei ist insbesondere auf das Kräfteverhältnis der Verhandlungspositionen und die Art und Weise zu achten, in der auf den Verbraucher eingewirkt wird. Leider gibt es in den Mitgliedstaaten bisher sehr wenige Urteile, die auf die Richtlinie 93/13/EWG Bezug nehmen. Hinsichtlich einer Ausweitung der Richtlinie ist zudem zu beobachten, dass die meisten Mitgliedstaaten dem eigenen Recht sehr verhaftet bleiben und für dessen Ausdehnung eintreten. Der Weg zu einer europäischen Wissenschaft, die das europäische Recht als Teil des eigenen Rechts begreift, scheint somit noch weit<sup>119</sup>. Analog zu obigen Ausführungen scheint die Angemessenheitsprüfung nach § 11 BauGB auch den Zweck dieser Richtlinie zum momentan Stand zu erfüllen. Der Begriff der Unangemessenheit von Vereinbarungen im öffentlichen Recht ist sogar strenger als der entsprechende zivilrechtliche Kontrollmaßstab, da nicht nur die einzelne Klausel, sondern auch der Vertrag insgesamt betrachtet wird<sup>120</sup>. Regelungen, die ein höheres Schutzniveau gewähren, sind nach Art. 8 der Richtlinie eindeutig zur Umsetzung zugelassen<sup>121</sup>. Die Auslegung und Anwendung von Rechtsvorschriften wird nun aber nicht allein durch den Wortlaut dieser Regelungswerke bestimmt, sondern entscheidend durch die Rechtsprechung geprägt, vor allem die höchstrichterliche. In welchen Fällen der BGH nun Entscheidungen dem EuGH vorlegen muss ist umstritten. Dessen Entscheidungen zu Vertragsklauseln werden aber in jedem Fall auch bei der Beurteilung der Angemessenheit von städtebaulichen Verträgen heranzuziehen sein. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass (zumindest für Verträge, die nach dem 01.01. 2002 geschlossen wurden) der § 11 BauGB als spezialgesetzliche Regelung eine Anwendung des AGB-Rechts ausschließt. Die §§ 305 ff BGB können aber geeignet sein, ergänzend dort herangezogen zu werden, wo Angemessenheit im Einzelfall zu bestimmen ist<sup>122</sup>.

**Thesenbaustein 12:** Für die Beurteilung der Zulässigkeit der AGB ist die Entwicklung des europäischen Rechts und der Rechtsprechung zu beachten.

### 2.1.4 Das Koppelungsverbot

Das Koppelungsverbot ist allgemein in § 56 VwVfG geregelt und für städtebauliche Verträge zudem in § 11 Abs. 2 BauGB. Als Ausfluss des Prinzips der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung beansprucht es sowohl im öffentlichen Recht als auch im Privatrecht Gültigkeit. Für die inhaltliche Ausgestaltung sind im wesentlichen drei Komponenten des Rechtsstaatsprinzips von Bedeutung. Es handelt sich dabei um das Verbot des Rechtsmissbrauchs, das Übermaßverbot und das Willkürverbot. Die Schutzvorschrift verfolgt einen doppelten Zweck. Zum einen soll der Ausverkauf von Hoheitsrechten verhütet werden

---

<sup>118</sup>(vgl. Heinrichs 1996, S.2191)

<sup>119</sup>(vgl. Schulte-Nölke 1999, S.3176)

<sup>120</sup>(vgl. Grziwotz 2002, S.394)

<sup>121</sup>(vgl. Heinrichs 1993, S.1819)

<sup>122</sup>(vgl. Birk 2002, S.70)

(Schutz der Verwaltung) und zum anderen bedarf der Bürger des Schutzes vor Bindungen, finanziellen Belastungen und Opfern, die auch nicht unter Berücksichtigung des Vertragsverhältnisses gerechtfertigt erscheinen. Ungesetzliche Leistungen werden daher auch nicht durch die Einwilligung des Vertragspartners gerechtfertigt<sup>123</sup>. Um den Regelungsgehalt des Kopplungsverbots näher zu bestimmen ist von dem Zweck auszugehen, der schon vor der Einführung des § 56 VwVfG verfolgt wurde und geprägt ist durch die höchstrichterliche Rechtsprechung. In einem Urteil aus dem Jahre 1973 führt das BVerwG hierzu aus, dass „durch einen verwaltungsrechtlichen Vertrag nichts miteinander verknüpft werden darf, was nicht ohnedies schon in einem inneren Zusammenhang steht“. Als zweites Wertungskriterium schreiben die Richter fest, dass „hoheitliche Entscheidungen ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigung nicht von wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig gemacht werden dürfen, es sei denn, erst die Gegenleistung würde ein der Entscheidung entgegenstehendes Hindernis beseitigen“. Die zwei wichtigsten Komponenten des Koppelungsverbotes sind demnach das Erfordernis eines sachlichen Zusammenhangs zwischen Leistung und Gegenleistung und das Verbot des „Planhandels“. Für eine Beurteilung des sachlichen Zusammenhangs ist vor allem eine klare vertragliche Regelung über den Umfang und Zweck der Gegenleistung des gemeindlichen Vertragspartners nötig.

*Beispiel 1: Eine Gemeinde verlangt für jeden Quadratmeter geschaffener Geschossfläche einen Betrag von 25 € für die Deckung von allgemeinen Folgekosten der Baumaßnahmen (z. B. Kindergärten, Schulen, Friedhöfe)<sup>124</sup>.*

Die höchstrichterliche Rechtsprechung führt hierzu aus, dass es sich bei der Leistung der Verwaltung nicht um eine zeitlich und räumlich nicht näher abgegrenzte „Gesamtplanung“ handeln kann, sondern nur um den einzelnen Bebauungsplan, der seinerseits die baurechtliche Zulässigkeit des Bauvorhabens begründet. Dieser Ansatz lässt sich auch nicht mit planungsökonomischen Argumenten aushebeln. Als Ausgangspunkt der Betrachtung ist im Gegenteil davon auszugehen, dass die Abwälzung von Folgekosten vom Grundsatz her Sache des Abgabenrechts und um der Gleichbehandlung willen dispositionsfeindlich ist. Die Übernahme von Folgekosten ist somit beschränkt auf Aufwendungen, die von einem bestimmten Bauvorhaben ausgelöst werden. Eine allgemeine Wohnraum- oder Zuzugsabgabe, die von verschiedenen Gemeinden angestrebt wurde, ist demgemäß unzulässig.

Zwischen dem geplanten Vorhaben und den zu übernehmenden Kosten muss also ein Ursachenzusammenhang bestehen. Dabei genügt es nicht, dass sich die Kosten lediglich in dem Sinne zuordnen lassen, dass überhaupt eine Beziehung besteht. Vom Grundsatz her ist eine formelle Kausalität zu fordern, die die Zuordnung der Aufwendungen des gemeindlichen Vertragspartners zu den Folgemaßnahmen ermöglicht.

**Thesenbaustein 13:** Die Zuordnung der Aufwendungen des gemeindlichen Vertragspartners zu den Folgemaßnahmen muss formell nachgewiesen werden.

---

<sup>123</sup> (vgl. Lahnor 1998, S.99ff)

<sup>124</sup> (vgl. BVerwG 1992)

Der sachliche Zusammenhang hat aber auch eine zeitliche Komponente. Die Maßnahmen dürfen nicht nur Konsequenz eines irgendwann aufgelaufenen Bedarfs sein. Zudem müssen sie den Bewohnern des neuen Baugebietes in angemessener Zeit zur Verfügung stehen, so dass diese daraus einen entsprechenden Nutzen ziehen können. Letztlich wird es zwischen den Extremen einer naturwissenschaftlichen Kausalität und des Verbots, einen Nachholbedarf im Bereich der gemeindlichen Infrastruktur abzuwälzen, immer eine Grauzone geben, die den Gemeinden einen gewissen Ermessensspielraum belässt<sup>125</sup>. Zudem muss es sich um öffentliche Aufgaben handeln, die gerade der vertragsschließenden Behörde selbst (sachliche und örtliche Zuständigkeit) obliegen. Dabei ist zu beachten, dass das „allgemeine Haushaltsinteresse“ keine öffentliche Aufgabe darstellt, die mit Hilfe einer Gegenleistung erfüllt werden darf<sup>126</sup>.

*Beispiel 2: Eine Gemeinde lässt im Rahmen ihrer Bauleitplanung zur Ansiedlung eines großen Einzelhandelbetriebes ein Verkehrsgutachten erstellen. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass zur Bewältigung des zu erwartenden Verkehrsaufkommens eine nicht erschließungsbeitragsfähige Abbiegespur von der Bundesstraße in das Plangebiet notwendig ist<sup>127</sup>. Weiterhin sei die Kapazität des vorhandenen Straßennetzes durch den zusätzlichen Verkehr erschöpft. Für die Ansiedlung weiterer Vorhaben sei der Ausbau eines nahegelegenen Verkehrskreisels erforderlich<sup>128</sup>.*

Unstreitig sind hier die Kosten des Gutachtens auf den Vorhabenträger abwälzbar. Auch der Nachweis der Zuordnung der Abbiegespur zu dem konkreten Bauvorhaben sollte der Gemeinde gelingen. Die Übertragung der Kosten für den Kreisels begegnet hingegen Bedenken, da dieser erst in Folge weitergehender Planungen der Gemeinde notwendig werden wird.

*Beispiel 3: Eine Gemeinde stellt für ein einem Investor gehörendes Gebiet einen Bebauungsplan auf, der die Errichtung von 1000 Wohneinheiten ermöglicht. Die Gemeinde macht die Durchführung der Planung davon abhängig, dass der Investor die Kosten für die Erweiterung des Kindergartens um 25 Plätze sowie die Unterhaltungskosten für diese Plätze für die Dauer von 10 Jahren übernimmt<sup>129</sup>.*

Zur Beurteilung der Ursächlichkeit ist durch eine statistische Betrachtung zu ermitteln, wie viel Kindergartenplätze zur Deckung des Bedarfs der neuen Wohneinheiten notwendig sind. Hierbei kommt es entscheidend auf die Struktur der zur Ansiedlung vorgesehenen Bevölkerungsgruppen an. Ist der durch die neuen Wohneinheiten ausgelöste Bedarf nicht durch die bestehenden Plätze gedeckt, so gelten die Kindergartenplätze als Voraussetzung bzw. Folge des Vorhabens. Liegt die geplante Erweiterung des Kindergartens oberhalb des aus dem Vorhaben resultierenden Bedarfes, so sind die Kosten entsprechend zu splitten. Eine rein rechnerische Zuordnung von Teilkosten sozialer Einrichtungen hat dann zu erfolgen, wenn eine Zuordnung zu einem abgrenzbaren Teilbereich nicht

<sup>125</sup> (vgl. Oehmen und Busch 1999, S.1405ff)

<sup>126</sup> (vgl. Lahnor 1998, S.103)

<sup>127</sup> (Der Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrt ist die Gemeinde)

<sup>128</sup> (vgl. Oerder 1998, S.31)

<sup>129</sup> (vgl. Oerder 1998, S.31f)

gelingt, aber trotzdem der Nachweis der Ursächlichkeit durch das Vorhaben geführt werden kann<sup>130</sup>. Als Verteilungsmaßstab, der in den Verträgen offen gelegt werden sollte, werden vorrangig die aus dem kommunalen Beitragsrecht anerkannten Maßstäbe geeignet sein<sup>131</sup>. Die Übernahme der Unterhaltungskosten ist nicht durch einen städtebaulichen Vertrag regelbar, da diese zum einen durch gesetzlich geregelte Beiträge refinanziert werden und zum anderen durch allgemeine Haushaltsmittel, was bei einer Übernahme durch einen privaten Vorhabenträger zu einer rechtswidrigen Verlagerung einer staatlichen Aufgabe auf einen Privaten führen würde.

**Thesenbaustein 14:** Lassen sich Folgeeinrichtungen nicht komplett einer Maßnahme zuordnen, so sind die Kosten entsprechend zu splitten. Unterhaltungskosten können regelmäßig nicht von dem Privaten übernommen werden.

*Beispiel 4: Eine Gemeinde verlangt im Zusammenhang mit der Planung von 500 neuen Wohneinheiten von dem Bauwilligen die Bereitstellung der Fläche für einen Kindergarten. Die Mittel für den Bau des Kindergartens können allerdings erst etwa 5 Jahre nach Fertigstellung der planadäquaten Bebauung bereitgestellt werden<sup>132</sup>.*

Bei der Beurteilung dieses Sachverhalts kommt insbesondere die zeitliche Komponente zum Tragen. Geht man davon aus, dass es sich um ein typisches Neubaugebiet handelt, in welches überwiegend Familien mit kleinen Kindern einziehen, so besteht der Bedarf an Kindergartenplätzen gerade in den ersten 5 Jahren. Somit wäre ein hinreichender sachlicher Zusammenhang zwischen dem Baugebiet und dem Kindergarten nicht nachweisbar und die Vereinbarung somit unzulässig.

**Thesenbaustein 15:** Der sachliche Zusammenhang hat auch eine zeitliche Komponente, d. h. die Folgeeinrichtungen müssen in einem zeitlichen Rahmen fertig gestellt werden, der den Bewohnern eine sinnvolle Nutzung gestattet.

Wie bereits erwähnt ist neben dem „sachlichen Zusammenhang“ das Verbot des „Planhandels“ von Bedeutung. Eine Gemeinde darf ihre ihr aufgrund der Planungshoheit zustehenden planungsrechtlichen Entscheidungen grundsätzlich nicht von Gegenleistungen des Vorhabenträgers abhängig machen. Ein Ausnahmetatbestand ist dann gegeben, wenn die Gegenleistung es der planenden Behörde erst ermöglicht, die entsprechende Entscheidung zu erlassen<sup>133</sup>. Tritt ein Vorhabenträger also mit dem Wunsch der Baurechtschaffung an die Gemeinde heran und würde die Gemeinde diesem Vorhaben nach objektivem Ermessen zustimmen, sich aber wegen der Folgekosten zu einer Umsetzung nicht in der Lage sehen, so kann der Vertragspartner der Gemeinde die entsprechenden Kosten übernehmen. Nach ganz herrschender Meinung in der Literatur ist hierbei nicht von einer Gegenleistung für eine bestimmte gemeindliche Bauleitplanung sondern von

---

<sup>130</sup> (vgl. Bunzel u. a. 1999, S.144f)

<sup>131</sup> (vgl. Birk 2002, S.230f)

<sup>132</sup> (vgl. Oerder 1998, S.32)

<sup>133</sup> (vgl. Lahnor 1998, S.112)

einem sogenannten Aufwendungsersatz für die durch das konkrete Projekt anfallenden Kosten auszugehen<sup>134</sup>.

*Beispiel 5: Eine Betreuungsgesellschaft plant den Bau von 88 Eigenheimen. Für die kommunalen Folgeeinrichtungen, die sich konkret aus diesem Projekt ergeben, wird zwischen der Gemeinde und der Gesellschaft die Zahlung von 750 € pro Wohneinheit vereinbart<sup>135</sup>.*

Das BVerwG führt zu diesem Sachverhalt aus, dass es sich nicht um einen Verkauf von Hoheitsrechten handle, da das Wort „Verkauf“ auf den Fall eines echten Leistungsaustausches anspiele, in dem der Hoheitsakt gleichsam als Ware erscheine, eine Ware zudem, die der Behörde keinen weiteren Aufwand verursache, so dass sich der Verkauf mit einer ungerechtfertigten Bereicherung verbinde. Hier findet aber lediglich eine Entlastung von Aufwendungen statt, zu denen der Erlass des Bebauungsplans geführt hat oder führen wird<sup>136</sup>.

*Beispiel 6: Eine Eigentümerin beantragt bei der Gemeinde, ihr Grundstück in den Geltungsbereich eines Bebauungsplans einzubeziehen. Da die Erschließungskosten für das Baugebiet bereits abgerechnet waren, schließen die Gemeinde und die Antragsstellerin einen Vertrag über die Zahlung von 20750 €, was den potentiellen Erschließungskosten entsprechen würde. Der Betrag soll zur Renovierung der gemeindlichen Kinderspielplätze verwendet werden<sup>137</sup>.*

Die Gemeinde schließt den Vertrag aus der dem ersten Augenschein nach gerechtfertigten Motivation, dass die Eigentümerin ohne die Zahlung eines entsprechenden Betrages für die fertiggestellten Erschließungsanlagen einen ungerechtfertigten Vorteil gegenüber den Grundeigentümern erlangen würde, die für diese Anlagen bezahlt haben. Der Vertrag soll also eine „Gerechtigkeitslücke schließen“. Das Bundesverwaltungsgericht schloss sich dieser Ansicht nicht an, da der Erschließungsanteil der Gemeinde von der Anzahl der beteiligten Grundstückseigentümer unberührt bleibt. Nachteilig wirkt sich das Vorgehen der Gemeinde bei der Baurechtschaffung auf die Grundstückseigentümer aus, die für die Erschließungsanlagen aufkommen mussten. Gesichtspunkte der Billigkeit, die eine sachfremde Zuwendung an die Gemeinde rechtfertigen würden, lassen sich daher aus dem System des Erschließungsbeitragsrechts nicht gewinnen. Zudem handelt es sich bei der Instandsetzung von Kinderspielplätzen um keine bauplanungsrechtliche Aufgabe. In der Entscheidung ist allerdings angedeutet, dass bei derartigen Sachverhalten ein Vertrag dann mit dem Koppelungsverbot vereinbar sei, wenn er mittelbar oder unmittelbar den übrigen Grundstückseigentümern zugute käme<sup>138</sup>. An dem folgendem Beispiel soll aufgezeigt werden, wie schwierig die Einstufung von Gegenleistungen hinsichtlich des Koppelungsverbots bei „hinkenden Austauschverträgen“ ist.

---

<sup>134</sup>(vgl. z. B. Oerder 1998, S.30)

<sup>135</sup>(vgl. Lahnor 1998, S.112)

<sup>136</sup>(vgl. Looman 1996, S.1441)

<sup>137</sup>(vgl. BVerwG 2000)

<sup>138</sup>(vgl. Paetow 2002, S.142f)

*Beispiel 7: Ein Eigentümer besitzt größere Grundstücksflächen in zentraler Stadtlage. Es handelt sich dabei um seit langem verfüllte Sandgruben, in denen 1933 der „homo steinhensis“ gefunden wurde. 1982 beschließt die Gemeinde einen Bebauungsplan für dieses Gebiet. Im Zuge der Verhandlungen über eine freiwillige Neugestaltung der Grundstücke zur Umsetzung dieses Plans wird unter anderem vereinbart, dass der Grundstückseigentümer einen „freiwilligen Betrag“ in Höhe von 40000 € an die Gemeinde leistet, welcher dem von der Gemeinde betriebenen Urmenschenmuseum zugute kommen soll<sup>139</sup>.*

Zunächst einmal ist zu sagen, dass die Vertragsparteien im Rahmen einer freiwilligen Bodenordnung bei der Bemessung eines von den Eigentümern zu zahlenden Geldbeitrages nicht strikt an die für das gesetzliche Umlegungsverfahren geltenden Bemessungsgrenzen gebunden sind. Die als grundsätzlich bedeutsame aufgeworfene Frage, ob die Zahlung einer Spende zulässiger Gegenstand einer städtebaulichen Vereinbarung sein kann, ist dabei nicht allgemein klärungsfähig. Die Antwort hängt insbesondere vom Zweck der Geldleistung und dem vertraglichen Zusammenhang ab, in dem sie steht. Analog zu der Entscheidung des BVerwG zum „Weilheimer Modell“<sup>140</sup> haben die Beteiligten in diesem Fall einen Zusammenhang mit der Bauleitplanung der Gemeinde aus gegenläufigen Interessen hergestellt. Der Grundstückseigentümer erhofft den Erhalt eines baureifen und im Wert gestiegenen Grundstücks und die Gemeinde verfolgt mit der Schaffung einer Grünanlage auf dem Gelände des Urmenschenmuseums ein durch § 1 BauGB gedecktes Ziel. Es besteht hier also auch ohne ausdrückliche vertragliche Regelung ein innerer Zusammenhang, weswegen in diesem konkreten Fall kein Verstoß gegen das Koppelungsverbot zu sehen ist. Die zulässige Höhe der Spende ist eine Frage der Angemessenheit. Diese Problemstellung wird später beleuchtet.

**Thesenbaustein 16:** Die Vereinbarung einer Spende als „Gegenleistung“ für die Handlung der Gemeinde verstößt grundsätzlich nicht gegen das Koppelungsverbot, wenn die Gemeinde mit dem Betrag ein durch § 1 BauGB gedecktes Ziel verfolgt.

In § 11 Abs. 2 BauGB findet sich eine weitere gesetzliche Bestimmung, die neben der höchstrichterlichen Rechtsprechung basierend auf § 56 VwVfG zur inhaltlichen Ausgestaltung des Koppelungsverbots beiträgt. Demnach kann eine zu erbringende Leistung des gemeindlichen Vertragspartners dann nicht vereinbart werden, wenn dieser auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte. Eine Ausnahme bilden nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz jene Leistungen, die bei Erlass eines Verwaltungsakts Inhalt einer Nebenbestimmung sein könnten. Von Bedeutung ist diese Bestimmung vor allem hinsichtlich der Grundstücke, für die zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bereits die baurechtliche Voraussetzung für die Bebauung gegeben ist.

*Beispiel 8: Eine Gemeinde beabsichtigt die Aufstellung eines Bebauungsplans, der u. a. den Ausbau einer Straße voraussetzt, die nicht unmittelbar der Erschließung*

---

<sup>139</sup> (vgl. BVerwG 2001)

<sup>140</sup> (vgl. BVerwG 1993)



*des Plangebietes dient. Der Bebauungsplan hat den Stand nach § 33 BauGB bereits erreicht, als die Gemeinde mit dem Investor vertraglich dessen Kostenbeteiligung in Höhe von 30 % des Straßenausbaus vereinbart<sup>141</sup>.*

Nach Auffassung des BGH stand dem Investor in diesem Fall bereits ein Genehmigungsanspruch für sein Bauvorhaben gemäß § 33 BauGB zu. Die grundsätzliche Möglichkeit der Gemeinde, die Aufstellung eines Bebauungsplans von der Kostenentlastung durch den Investor abhängig zu machen, besteht dann nicht mehr, wenn für den Investor bereits ein Rechtsanspruch auf Genehmigungserteilung entstanden ist<sup>142</sup>. Es kommt für den Abschluss von Folgekostenvereinbarungen also auch darauf an, den richtigen Zeitpunkt zu wählen. Aus den dargelegten Gründen sollte dieser vor der Auslegung der Entwürfe der Bauleitpläne liegen. Andererseits müssen die städtebaulichen Planungen bereits einen Konkretisierungsstand erreicht haben, der es dem Investor ermöglicht, die Wirtschaftlichkeit der Gesamtmaßnahme abzuschätzen. Somit bietet sich als zeitlicher Horizont der Auslegungsbeschluss der Gemeindevertretung für den Bebauungsplan an<sup>143</sup>.

**Thesenbaustein 17:** Der Abschluss der Folgekostenregelung muss zu einem Zeitpunkt erfolgen, an dem die Planung eine genügende Ausprägung erlangt hat, um eine sachgerechte Regelung der Folgekosten zu ermöglichen, aber dem privaten Vertragspartner noch kein Genehmigungsanspruch erwachsen ist.

Da die Gemeinden neue Baugebiete schwerpunktmäßig im Außenbereich planen, ist abgesehen von einem Rechtsanspruch nach § 33 BauGB zu prüfen, ob den Grundstückseigentümern nicht nach § 35 BauGB ein Rechtsanspruch auf eine Baugenehmigung erwächst. Dieser Sachverhalt dürfte angesichts der strengen Voraussetzungen dieses Paragraphen allerdings selten gegeben sein. In den meisten Fällen wird es schon an der gesicherten Erschließung fehlen. Sollte diese vorhanden sein, so wird es dem privaten Grundstückseigentümer regelmäßig nicht gelingen, Privilegierungstatbestände geltend zu machen<sup>144</sup>.

### 2.1.5 Das Gebot der Angemessenheit

Ein weiteres wichtiges Regularium für die inhaltliche Ausgestaltung städtebaulicher Verträge findet sich in § 11 Abs. 2 BauGB. Demnach müssen die „vereinbarten Leistungen den gesamten Umständen nach angemessen sein“. Für die weitere Betrachtung wird davon ausgegangen, dass in dem zu beurteilenden Vertrag ein sachlicher Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung gegeben und somit das zuvor behandelte Kopplungsverbot nicht verletzt sei.

Das Gebot der Angemessenheit ergibt sich wie viele Schutzbestimmungen zu Gunsten

---

<sup>141</sup>(vgl. BGH 1991)

<sup>142</sup>(vgl. Oerder 1998, S.33)

<sup>143</sup>(vgl. Scharmer 1995, S.223)

<sup>144</sup>(vgl. Beck 1993, S.40ff)

des Bürgers aus dem Übermaßverbot, welches sich als übergreifende Leitregel aus den Grundrechten und dem Rechtsstaatsprinzip ableiten lässt<sup>145</sup>. Als gesetzliche Schranke der Zulässigkeit öffentlicher Verträge ist es auch nicht disponibel und kann dementsprechend von den Vertragsparteien nicht mit konstitutiver Wirkung festgelegt werden<sup>146</sup>. Demgemäß ist der Ansicht entgegen zu treten, dass alle freiwilligen Vereinbarungen auch angemessen seien. Aufgrund der Monopolstellung der Gemeinde bei der Schaffung von Planungsrecht kann beim Aushandeln städtebaulicher Verträge sicherlich nicht von einem „freien Spiel der Kräfte“ geredet werden. Die Freiwilligkeit ist daher nicht als Kriterium zur Beurteilung der Angemessenheit geeignet<sup>147</sup>. Bei einer entsprechenden Einschätzung kommt es vielmehr auf die wirtschaftliche Betrachtung des Gesamtvorgangs an. Hier sind zunächst einmal sonstige Finanzierungsmöglichkeiten der Gemeinde, z. B. Gebühren und Beiträge, zu beleuchten. Eine Vereinbarung über die Übernahme von Folgekosten wird immer dann unangemessen sein, wenn die Gemeinde eine Kostenerstattung auf anderer Rechtsgrundlage nochmals erhält oder schon erhalten hat<sup>148</sup>. Ist die Gemeinde nicht in der Lage solche Geldquellen zu erschließen, ist bei den Einkünften zum einen darauf zu achten, dass sowohl beim Vertragspartner der Gemeinde als auch bei demjenigen, an den die Kosten später weitergegeben werden, keine unzumutbaren Belastungen entstehen<sup>149</sup>. Diese Zumutbarkeitsregelung wird auch als subjektive Komponente der Angemessenheit bezeichnet. Demgegenüber verlangt die objektive Komponente, dass die Folgekosten bei wirtschaftlicher Betrachtung des Gesamtzusammenhangs in angemessenem Verhältnis zum Wert des Vorhabens stehen. Es liegt auf der Hand, dass diese in der Literatur gebräuchlichen Festlegungen zunächst nichts zur Begriffsdefinition beitragen, da sie selbst die unbestimmten Rechtsbegriffe „zumutbar“ und „angemessen“ enthalten<sup>150</sup>.

Eine andere Definition scheint da zielführender. Objektiv angemessen sind demnach die Kosten der Anlagen, die allein der Erschließung des Baugebietes dienen und nur den erforderlichen Standard aufweisen. Aber auch diese Festlegung kann nicht ohne Kritik bleiben. Zum einen kann es über die Festlegung des Mindeststandards unterschiedliche Ansichten geben. Als Orientierung kann hier ein Vergleich mit ähnlichen Baugebieten in ähnlichen Gemeinden dienen oder ein Blick in den Landesentwicklungsplan, der Aussagen über die anzustrebenden Folgeeinrichtungen in Abhängigkeit von der Funktion der Kommune trifft (Ober-, Mittel- oder Unterzentrum). Abschließend regelbar ist die Problematik aber nicht. Zudem ist fraglich, ob das als unangemessen anzusehen ist, was über das Notwendige hinaus geht. Eine gute Infrastruktur kann sich durchaus in einer verbesserten Vermarktungsmöglichkeit der bebauten Grundstücke niederschlagen. Auch eine schnelle Projektabwicklung ist ein Faktor, der dazu führen kann, dass der Investor aus einem objektiven wirtschaftlichen Interesse heraus zu einer über das Notwendige

---

<sup>145</sup> (vgl. Lahnor 1998, S.123)

<sup>146</sup> (vgl. Oerder 1998, S.29)

<sup>147</sup> (vgl. Oehmen und Busch 1999, S.1409)

<sup>148</sup> (vgl. Birk 2002, S.209)

<sup>149</sup> (vgl. Grziwotz 1999, S.18)

<sup>150</sup> (vgl. Oehmen und Busch 1999, S.1408)

hinausgehenden Kostenübernahme bereit ist<sup>151</sup>. Um zu greifbareren Kriterien zu gelangen, die beide Komponenten der Angemessenheit erfassen, werden in der Literatur drei Möglichkeiten genannt.

Als erste Abgrenzungsmöglichkeit sei hier das Verhältnis des Gesamtumfangs der getätigten Investitionen zu der Kostenübernahme zu nennen. Das zweite Unterscheidungsmerkmal besteht in dem Gewinn bzw. der Rendite des Projekts und das dritte Kriterium bildet die Werterhöhung der Grundstücke, jeweils in Relation zu den Kosten<sup>152</sup>. Für eine nähere Betrachtung ist zu unterscheiden zwischen Projekten, bei denen der Investor lediglich die Baureife der Grundstücke herbeiführt und diese verkauft und jenen, die als Renditeobjekte auch Hochbauten beinhalten. Im Falle der reinen Baulandentwicklung beträgt das Verhältnis der Gesamtinvestition zu den zu übernehmenden Kosten 100 %. Zur Beurteilung der Angemessenheit wird man hier die Bodenwertzuwächse gegenrechnen müssen, weswegen das erste Kriterium mit dem dritten zusammenfällt. Der gleiche Sachverhalt ergibt sich bei Betrachtung des zweiten Unterscheidungsmerkmals, da sich die Rentabilität allein aus der Bodenwertsteigerung bemisst<sup>153</sup>. Beinhaltet das Projekt auch Hochbauten, so macht die Kostenübernahme für die Baureifmachung nur einen Teil der Gesamtinvestitionen aus. Das erste Kriterium ist als ökonomisch nicht sinnvoll einzustufen, da die Erträge des Investors völlig außer Acht gelassen werden. Daraus würde sich die Konsequenz ergeben, dass die zulässige Kostenübernahme mit dem Bauvolumen steigen würde. Es bliebe unberücksichtigt, dass nicht jede große Investition auch profitabel ist. Ein angemessenes Verhältnis der Gesamtinvestition zur Kostenübernahme lässt sich daher kaum angeben. Das zweite Kriterium wirft die Frage auf, ob eine Gesamtkalkulation der Rendite sinnvoll ist. Es könnte der Fall eintreten, dass bei einer sehr guten Rendite der Hochbauten eine defizitäre Baulandentwicklung überlagert würde, so dass insgesamt das Gebot der Angemessenheit erfüllt schiene, obwohl die Kosten der Baureifmachung nicht allein aus den Bodenwertzuwächsen gedeckt werden könnten. Diese Situation kann dann eintreten, wenn entweder die Erschließungskosten ungewöhnlich hoch sind oder die Bodenwertsteigerung zu gering ist. Bei einem aus der Sicht des Investors defizitären Ergebnis der Baureifmachung liegt zunächst der Schluss nahe, dass eine „Luxuserschließung“ geplant wurde. Diese ist zwar nicht grundsätzlich unzulässig, sollte sich aber wie bereits dargelegt in hohen Baulandpreisen niederschlagen. Ist dieses nicht der Fall, so ist das Erschließungskonzept an einen marktgerechten Standard anzupassen. Eine weitergehende Kostenverpflichtung des Investors wäre nicht angemessen. Können auch einfache Erschließungsanlagen nicht durch die Erhöhung der Bodenpreise refinanziert werden, so ist die deduktive Ermittlung des Bodenwertes vor der Baureifmachung zu überprüfen. Ist die Berechnung nicht zu beanstanden, so ist zu prüfen, ob die Gemeinde das örtliche Marktgeschehen durch den Verkauf subventionierten Baulandes dahingehend beeinflusst hat, dass der Verkaufspreis die Kosten nicht deckt. Es würde nun aber gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen, wenn eine solche Gemeinde in einem einzelnen Baugebiet von dieser Subventionspraxis abweicht, um sich vom Investor die gesamten Kosten erstatten zu lassen. Eine entsprechende vertragliche

<sup>151</sup> (vgl. Lahnor 1998, S.152f)

<sup>152</sup> (vgl. Grziwotz 1999, S.18)

<sup>153</sup> (vgl. Josten 2000, S.330)

Vereinbarung wäre unangemessen<sup>154</sup>. Ebenso würde der Umstand zu einer Ungleichbehandlung führen, dass besonders profitable Unternehmen stärker belastet werden dürfen als weniger profitable. Auch das zweite Kriterium ist somit als nicht praxistauglich einzustufen. Es verbleibt also als einziger Maßstab der Bodenwertzuwachs, an dem die Angemessenheit der Folgekostenvereinbarung zu prüfen ist. Auf die in der Literatur umstrittene Zulässigkeit einer entsprechenden Abschöpfung wird in Abschnitt 2.1.6 genauer eingegangen. An dieser Stelle soll aufgezeigt werden, wie sich aus wirtschaftlichen Überlegungen und Erfahrungen aus der Praxis eine vernünftige Größenordnung ableiten lässt. Der Begriff der Angemessenheit lässt sich dadurch einengen, dass man versucht, eine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsberechnung durchzuführen. Bewegt sich die errechnete Marge bei der Baureifmachung im Rahmen der üblichen Gewinnspannen im Vergleich zu anderen Baugebieten, so ist von einer angemessenen Kostenübernahme auszugehen. Hierzu ist es allerdings notwendig, dass ein entsprechendes Vertrauensverhältnis zwischen den Vertragsparteien herrscht, da die Finanzierungsvorstellungen offen besprochen werden müssen. Zudem ist zu diskutieren, welche Posten in die Wirtschaftlichkeitsüberlegungen einzustellen sind<sup>155</sup>. Zunächst ist der Bedarf an Wohnraum in der Gemeinde zu ermitteln. Zudem sind die Planungen der Träger öffentlicher Belange zu berücksichtigen. Sodann sind ggf. die Kosten für eine Freilegung und/oder Altlastensanierung in Rechnung zu stellen. Durch einen Vergleich mit ähnlichen Projekten ist der Bedarf an Straßen-, Grün-, und Gemeinbedarfsflächen überschlägig zu ermitteln. Die erforderlichen Folgeeinrichtungen richten sich im wesentlichen nach dem beabsichtigten Bauprojekt. Die Wertsteigerung der Grundstücke kann mittels der vom Investor angestrebten Bruttogeschossfläche abgeschätzt werden<sup>156</sup>. Umstritten ist, ob der Investor Posten für unvorhergesehene Ausgaben und Zinsaufwendungen des benötigten Kapitals in die Berechnung einstellen darf. Das Volumen dieser Aufwendungen kann ein Drittel der Gesamtinvestition betragen und somit die Angemessenheitsgrenze stark verschieben. Es wäre eine höchstrichterliche Entscheidung wünschenswert, ob diese Punkte als feste Kostenbestandteile einkalkuliert werden dürfen oder ob sie mit der dem Investor zustehenden Bodenwertsteigerung gedeckt sein sollen<sup>157</sup>.

**Thesenbaustein 18:** Die Angemessenheit von Folgekosten lässt sich durch eine Wirtschaftlichkeitsrechnung prüfen. Hierfür bedarf es eines besonderen Vertrauensverhältnisses. Umstritten ist dabei, inwiefern die Kapitalkosten des Investors eingestellt werden dürfen.

Praktische Erfahrungen mit der Abschöpfung von Wertsteigerungen hat beispielsweise die Stadt München gesammelt. Für eine sozialgerechte Bodennutzung werden dort bis zu zwei Drittel des Wertzuwachses abgeschöpft. Zudem hat das BVerwG das sogenannte „Weilheimer Modell“ für gesetzeskonform erklärt. Dieses verlangt von den Einwohnern, der Gemeinde ein notariell beurkundetes Ankaufsrecht zu einem Kaufpreis zu gewähren,

---

<sup>154</sup> (vgl. Josten 2000, S.331)

<sup>155</sup> (vgl. genauer in Abschnitt 3.2.3)

<sup>156</sup> (vgl. Lahnor 1998, S.167)

<sup>157</sup> (vgl. Josten 2000, S.333)

der 30 % unter dem Verkehrswert liegt<sup>158</sup>. Die Gemeinde übt das Recht dann aus, wenn an einen Auswärtigen verkauft werden soll. Zusammen mit der Wirtschaftlichkeitsberechnung können diese in der Praxis gewonnenen Eckwerte zu einer Abschätzung der Angemessenheit des allgemeinen Kriteriums der Abschöpfung des Bodenwertzuwachses dienen. Die Gemeinde sollte sich bei ihrem Streben nach einer möglichst hohen Kostenabwälzung auch immer vergegenwärtigen, dass das Risiko besteht, dass der Investor von dem Vorhaben Abstand nimmt, wenn die Gewinne zu klein werden. Abgesehen davon gibt es für die einzelnen Vertragstypen noch weitere Sachverhalte, die zur Beurteilung der Angemessenheit herangezogen werden können.

**Thesenbaustein 19:** In Modellen, die sich in der Praxis bewährt haben, werden bis zu zwei Drittel des Wertzuwachses abgeschöpft.

Im Rahmen einer Planungsvereinbarung kann die Gemeinde die städtebaulichen Planungen auf ihren Vertragspartner und zu dessen Lasten übertragen. Eine Unangemessenheit wird regelmäßig dann verneint werden können, wenn einzig der Vertragspartner von der Baureifmachung wirtschaftlich profitiert. Problematisch wird es dann, wenn auch Fremdgrundstücke in die Planung einbezogen werden. Eine Beteiligung der Gemeinde wird in jedem Fall dann zu fordern sein, wenn diese in ihrer Eigenschaft als Grundstückseigentümerin von der Planung profitiert. Nach der neuesten Rechtsprechung kann sich die Gemeinde auch eigene Planungsleistungen vergüten lassen, sofern sie auch auf private Dritte hätten übertragen werden können<sup>159</sup>. Bei den Planverwirklichungsvereinbarungen liegt der Focus auf den Verträgen zur Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnversorgungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung. Neben dem bereits erwähnten Münchner Modell hat sich z. B. das „Echinger Modell“ in der Praxis bewährt. Die Gemeinde kauft demnach 25 % der zu entwickelnden Fläche als Erschließungsfläche für den doppelten Ackerlandpreis. Die Hälfte der verbleibenden Fläche erwirbt die Gemeinde zu einem Bruchteil des üblichen Baulandpreises. Der Rest verbleibt dem Eigentümer zur freien Nutzung. Hinsichtlich des Weilheimer Modells muss ergänzend zu den obigen Ausführungen noch erwähnt werden, dass der Abschlag vom Verkehrswert so zu wählen ist, dass der Wert der Grundstücke vor der Baulandausweisung nicht unterschritten wird. Auch die zeitliche Bindungsdauer dieses Modells unterliegt der Angemessenheitsprüfung. Nach der bisherigen Praxis und Rechtsprechung wird man eine Bindungsdauer von 10-15 Jahren als angemessen erachten können<sup>160</sup>. Diese Einschätzung wird auch dadurch gestützt, dass bei der Änderung des BauGB im Jahr 2004 eine 15-Jahre-Frist für die Überprüfung von Flächennutzungsplänen eingeführt wurde<sup>161</sup>. Auch ein Gebietsbezug muss analog zum Koppelungsverbot gegeben sein. Die sich zeitweilig bei den Gemeinden einschleichende Praxis, von Bauherren, die beispielsweise keine Sozialwohnungen bauen wollen, eine äquivalente Geldleistung zu verlangen, um anderswo entsprechende Bauten zu er-

<sup>158</sup> (vgl. DStGB 1999, S.10)

<sup>159</sup> (vgl. BVerwG 2005, Urteil vom 25.11.2005)

<sup>160</sup> (vgl. Beck 1993, S.34)

<sup>161</sup> (vgl. Grziwotz 2004, S.688)

richten, ist daher unangemessen<sup>162</sup>. Dieses Vorgehen würde de facto einer Wohnraumabgabe entsprechen.

**Thesenbaustein 20:** Nutzungsbindungen können sich über einen Zeitraum von 10-15 Jahren erstrecken. Eine finanzielle Ablösung der Vereinbarungen ist unzulässig.

Bei den Folgekosten ist die Angemessenheitsprüfung eng mit der Untersuchung bezüglich eines möglichen Verstoßes gegen das Koppelungsverbot verbunden.

*Beispiel 1: Eine Gemeinde beabsichtigt, die Kosten für den Bau eines Lärmschutzwalls, der außerhalb des neuen Baugebietes liegt, in die Folgekostenvereinbarung mit dem Investor einzubeziehen<sup>163</sup>.*

Eine solche vertragliche Regelung ist dann zulässig, wenn die Schutzanlage ausschließlich dem Baugebiet dient. Andernfalls sind die Aufwendungen entsprechend dem jeweiligen Vorteil aufzuteilen. Dieses ergibt sich sowohl aus dem Koppelungsverbot als auch der Angemessenheitsvorschrift. Auch der Gleichheitsgrundsatz spielt bei der Übertragung von Folgekosten eine Rolle.

*Beispiel 2: Der Bedarf eines Kindergartens ist durch ein erstes Baugebiet ausgelöst worden. Mit dem Wissen der Gemeinde über ein nachfolgendes Baugebiet ist dieser größer gebaut worden, als es zunächst notwendig gewesen wäre. Der Kostenanteil des ersten Baugebietes ist bereits verrechnet worden. Den Restbetrag, den bisher die Gemeinde getragen hat, möchte diese nun an die Grundstückseigentümer des zweiten Gebietes weitergeben<sup>164</sup>.*

Gegen dieses Vorgehen der Gemeinde bestehen keine Bedenken, da sie sich von vornherein für eine Refinanzierung durch Folgekostenvereinbarungen entschieden hat und die Betroffenen gleich belastet werden.

*Beispiel 3: Der Sachverhalt deckt sich mit Beispiel 2, mit der Ausnahme, dass die Gemeinde für die Bewohner des ersten Baugebietes keine Kostenvereinbarung getroffen hat.*

Wegen des Gleichheitsgrundsatzes ist hier das Gebot der Angemessenheit verletzt.

**Thesenbaustein 21:** Die Weitergabe von Folgekosten hat nach dem Prinzip der Gleichbehandlung zu erfolgen.

Grundsätzlich ist auch hinsichtlich der Angemessenheit eine Prüfung des Einzelfalls unerlässlich. In vielen Fällen wird sich aus den unterschiedlichen Vorstellungen der Gemeinde und des Investors über die Kostenübernahme im Zuge der Verhandlungen ein

---

<sup>162</sup> (vgl. Schmidt-Eichstaedt 1996, S.7)

<sup>163</sup> (vgl. Birk 2002, S.208f)

<sup>164</sup> (vgl. Birk 2002, S.232f)

sinnvoller und für beide tragbarer Kompromiss bilden. Dieses gilt umso mehr, wenn beide mit offenen Karten spielen und eine objektive Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt wird. Trotzdem kann wegen des bestehenden Machtgefälles nicht die Freiwilligkeit der Vereinbarung als Maßstab für die Angemessenheit begriffen werden<sup>165</sup>.

Neben den dargestellten Kriterien spielt die Fragestellung eine Rolle, ob bzw. in welchen Fällen auf planungsbedingte Wertsteigerungen zugegriffen werden kann. Die Antwort darauf wird im nächsten Abschnitt gegeben.

### 2.1.6 Die Planwertabschöpfung

Die Diskussion um die Abschöpfung planungsbedingter Wertzuwächse ist fast so alt wie die Bundesrepublik Deutschland. Bereits 1950 sollte es den Gemeinden mittels des sogenannten „lex Dittus“ ermöglicht werden, zur Deckung ihrer städtebaulichen Aufgaben eine Wertsteigerungsabgabe in Höhe von 80 % zu erheben. Durch das hereinbrechende „Wirtschaftswunder“ verstummten derartige Bestrebungen zunächst. Wie im Abschnitt „Entwicklung im Baurecht“ bereits erwähnt, versuchte die sozial-liberale Regierung dann Mitte der 70er Jahre eine Abschöpfungsabgabe in Höhe von 50 % durchzubringen, was jedoch letztlich scheiterte<sup>166</sup>. Durch die Stärkung der städtebaulichen Verträge wittern nun einige Gemeinden in Zeiten der leeren Kassen die Chance, an der Wertsteigerung von landwirtschaftlicher Nutzfläche zu ungeordnetem Rohbauland zu partizipieren. Dieses Ansinnen ist unter Berücksichtigung der grundrechtlich gesicherten Eigentumsgarantie und der sich daraus ergebenden Rechtsfolgen kritisch zu prüfen. Die zwei Gewährleistungsinhalte des Art. 14 GG werden in der Literatur mit den Begriffen „subjektive Rechtstellungsgarantie“ und „objektive Rechtsinstitutsgarantie“ umschrieben. Erstere lässt allen vermögenswerten Rechten zum Zeitpunkt einer diese Rechte beeinträchtigenden Maßnahme der öffentlichen Hand einen strikten, den Freiheitsrechten vergleichbaren Schutz angedeihen. Dabei bleibt die Inhaltsbestimmung des Eigentums dem Gesetzgeber überlassen wodurch die Eigentumsgarantie zum gesetzesabhängigen Grundrecht wird. Im Unterschied dazu ist die Rechtsinstitutsgarantie im wesentlichen zukunftsgerichtet und gibt dem Gesetzgeber Leitlinien für die inhaltliche Ausgestaltung der Eigentumsgarantie an die Hand<sup>167</sup>. Die den status quo sichernde Rechtstellungsgarantie steht der Abschöpfung zukünftiger Gewinne nicht entgegen, da der Baufreiheit im verfassungsrechtlichen Koordinatensystem keine eigenständige Bedeutung zu kommt. Vor einer die Bebaubarkeit vermittelnden Planung handelt es sich lediglich um eine Chance, der der Schutz der Eigentumsgarantie nicht zuteil wird. Der bereits eingetretene planungsbedingte Wertzuwachs ist hingegen als vermögenswertes Recht im Sinne von Art. 14 GG zu werten<sup>168</sup>. Hinsichtlich der Beurteilung der Rechtsinstitutsgarantie ist zu unterscheiden zwischen dem Zugriff auf den Wertzuwachs durch Gesetz oder durch Verwaltungstätigkeit. Ist die Wertänderung bereits eingetreten, so hängt die Zulässigkeit einer entsprechenden Abschöpfung per Gesetz entscheidend von

<sup>165</sup> (vgl. Oehmen und Busch 1999, S.1409)

<sup>166</sup> (vgl. Hildebrandt 1989)

<sup>167</sup> (vgl. Huber 1995, S.18f)

<sup>168</sup> (vgl. Huber 1995, S.25ff)

der Wahrung des Übermaßverbotes ab. Hat eine entsprechende Überplanung des Gebietes noch nicht stattgefunden, so bedingt die Auferlegung einer Wertausgleichs- oder Abschöpfungsabgabe, dass der Wertzuwachs von vornherein mit der Abgabeverpflichtung entsteht. Eine Abschöpfung ist unproblematisch, solange sie nicht zu einer nachträglichen Entwertung der Eigentumsposition im ganzen führt. Der Verwaltung hingegen ist der Weg zu den begehrten Planwertzuwächsen ohne gesetzliche Grundlage versperrt. Nach einer entsprechenden Planung teilen die Werterhöhungen das Schicksal des Grundeigentums als gesetzesabhängiges Grundrecht und auch für zukünftige Steigerungen hat das Grundgesetz dem Gesetzgeber die Befugnis zuerkannt, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen. Die Satzungsbefugnis der Gemeinden reicht hierfür nicht aus<sup>169</sup>. Mittels städtebaulicher Verträge kann die Gemeinde die in § 11 BauGB genannten Ziele kompetenz- und normgerecht verfolgen. Hierbei ist der vertraglichen Lösung ein größerer Spielraum als dem Verwaltungsakt zuzugestehen, da der Vertrag sonst zum überflüssigen Substitut des hoheitlichen Verwaltungshandelns degenerieren würde. Dieser Sachverhalt beruht auch darauf, dass die der persönlichen Entfaltungsfreiheit dienenden Grundrechte in gewissem Rahmen disponibel sind<sup>170</sup>. Beschränkt werden die Regelungsmöglichkeiten vor allem durch das vorstehend beschriebene Koppelungsverbot und das Gebot der Angemessenheit. Einigkeit herrscht darüber, dass keine fiskalische Abschöpfung vorgenommen werden darf<sup>171</sup>, d. h. die Gemeinde kann die Bodenwertsteigerung zur Deckung ihrer in sachlichem Zusammenhang stehenden Kosten verwenden, darf aber keinen Gewinn erwirtschaften<sup>172</sup>. Bei der Bestimmung eines angemessenen Anteils des Wertzuwachs zur Kostendeckung der Gemeinde ergeben sich allerdings in der Fachliteratur weitgreifende Unterschiede. Die Palette reicht von einem dem Eigentümer verbleibenden „nicht unerheblichen Teil“ bis zur kompletten Abschöpfung des Planungsvorteils<sup>173</sup>.

Nach der z. B. von Oerder vertretenen Theorie, dass dem Eigentümer ein nicht unerheblicher Teil der Wertsteigerung verbleiben soll, ist bei der Prüfung der Angemessenheit darauf abzustellen, inwiefern die Steigerung auf Leistungen der Gemeinde oder des Privaten beruhen<sup>174</sup>. Dieses ist insofern zutreffend, als die Gemeinde natürlich bei höherer Kostentragung auch eine entsprechend höhere Erstattung verlangen kann. Zu beachten ist jedoch, dass der marktwirtschaftlich geprägte Bodenwert von einer Reihe von Faktoren abhängig ist, die sich sowohl der direkten Beeinflussung des Eigentümers als auch der Gemeinde entziehen (z. B. Angebot und Nachfrage, allgemeine Konjunktur). Die Werterhöhung durch diese Faktoren sind jedoch dem Schutzbereich der Eigentumsgarantie zuzuordnen, weswegen zumindest bezüglich der eigentlichen Planungsleistung der Gemeinde nicht von „unverdienten“ Wertzuwächsen des Eigentümers geredet werden kann, die somit abschöpfbar wären<sup>175</sup>. Lange Zeit wurde der vom Bundesverfas-

---

<sup>169</sup>(vgl. Huber 1995, S.29ff)

<sup>170</sup>(vgl. Abschnitt 2.1.3.1)

<sup>171</sup>(vgl. z. B. Birk 2002, S.216ff)

<sup>172</sup>(vgl. Grziwotz 1999, S.18ff)

<sup>173</sup>(vgl. Oehmen und Busch 1999, S.1409ff)

<sup>174</sup>(vgl. Oerder 1998, S.29)

<sup>175</sup>(vgl. Huber 1995, S.27)



sungsgericht im Bezug auf die Vermögenssteuer definierte Halbteilungsgrundsatz hilfsweise für die Beurteilung der Angemessenheit herangezogen<sup>176</sup>. Es wurde dabei auf Art. 14 GG Bezug genommen, wonach der Eigentumsgebrauch zugleich dem privaten Nutzen und dem Wohl der Allgemeinheit dienen soll. Daraus leitete das Gericht eine hälftige Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand ab. In der Diskussion unbeachtet blieb aber zumeist, dass ebenso von „abziehbaren Aufwendungen“ gesprochen wurde. Offensichtlich war also auch hier eine Berücksichtigung von Kosten vorgesehen. Weitere Kritikpunkte ergeben sich aus der abweichenden Meinung des Richters Böckenförde in der Urteilsbegründung. Dieser wies zurecht darauf hin, dass der Senat mit dem Halbteilungsgrundsatz die eigenen bis dahin aufgestellten Maßstäbe verlassen hat, nach denen erst eine „erdrosselnde Wirkung“ die Grenze von Geldleistungspflichten bildet. Die Verfassung überlässt es zudem der Steuerpolitik, in Reaktion auf die realen Gegebenheiten und unter Rückgriff auf wirtschafts- und sozialpolitische Überzeugungen das zuträglichste Maß zu finden. Ein weiterer wichtiger Kritikpunkt liegt darin, dass an der Auslegung von „zugleich“ im Sinne von „zu gleichen Teilen“ erheblicher Zweifel besteht. Näherliegend und durch Wörterbücher gestützt ist die Entsprechung „gleichzeitig“<sup>177</sup>. Dieser Kritik ist das Bundesverfassungsgericht in einer neueren Entscheidung zur Besteuerung im wesentlichen gefolgt<sup>178</sup>. Darin wird festgestellt, dass die Regelung zur Vermögenssteuer nicht auf andere Steuerarten übertragbar sei. Ohnehin sei eine für alle Steuerfälle einheitliche Regelung der Belastungsobergrenze nicht möglich. Der Wortlaut „zugleich“ reiche zudem nicht zur Begründung einer Grenze in der Nähe der hälftigen Teilung aus. Andererseits sei diese auch nicht erst bei einer erdrosselnden Wirkung erreicht. Besondere Bedeutung komme daher dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu, der ein hinreichendes Maß an Rationalität (Eignung und Erforderlichkeit der Beeinträchtigung) und eine Abgewogenheit beim Ausgleich der Belange fordert. Durch die Rechtsprechung ergeben sich daher keine weitreichenderen Grenzen als durch das Gebot der Angemessenheit und das Koppelungsverbot. Wie bereits dargelegt hat das Münchner Modell zum Ziel, dem Eigentümer mindestens ein Drittel des Bodenwertzuwachses zu belassen. Diese zunächst verwaltungsinterne Regelung bedeutet jedoch nicht, dass im Einzelfall nicht davon abgewichen werden kann. Es ist ausdrücklich vorgesehen, dass beim konkreten Vertragsschluss unter angemessener Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls von dieser Zielsetzung abgewichen werden kann<sup>179</sup>. Zum Teil wird sogar die Ansicht vertreten, dass eine Kostenerstattung über den Planungsgewinn hinaus erfolgen kann. Diese These stützt sich zum einen auf ein hilfsweises Heranziehen der Bestimmungen zur Sanierungsmaßnahme<sup>180</sup> und zum anderen auf die angebliche Freiwilligkeit des Vertrages<sup>181</sup>. Der Bezug auf das Sanierungsrecht ist kritisch zu sehen, da es dort zumindest im Kern nicht um die Abschöpfung von planungsbedingten Vorteilen geht. Der baurechtliche Zustand wird sich nicht zwingend ändern und der Wertunterschied ergibt sich durch

---

<sup>176</sup>(vgl. BVerfG 1995)

<sup>177</sup>(vgl. Sendler 2000)

<sup>178</sup>(vgl. BVerwG 2006)

<sup>179</sup>(vgl. Huber 1995, S.94)

<sup>180</sup>(vgl. Löhr in Battis u. a. 2002, S.324f)

<sup>181</sup>(vgl. Scharmer 1995, S.222)

die bessere Bausubstanz, die bessere Wohnsituation, das bessere Umfeld usw.. Hinsichtlich der Freiwilligkeit sei noch einmal darauf verwiesen, dass die Angemessenheit als gesetzliche Schranke der Zulässigkeit nicht disponibel ist und somit auch nicht von den Vertragspartnern konstitutiv festgelegt werden kann<sup>182</sup>. Des weiteren spricht das bestehende Machtgefälle zwischen den Vertragspartnern gegen eine allumfassende Freiwilligkeitsvermutung. Auch die Regelungen zur Vorteilsabschöpfung bei einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gemäß den §§ 165 ff BauGB helfen nicht weiter, da in diesem Verfahren nach § 169 die Enteignung zulässig ist und somit andere Voraussetzungen gelten als bei einer freiwilligen Regelung.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine fiskalische Bodenwertabschöpfung unzulässig ist. Die Gemeinde kann allerdings auf einer gesetzlichen Grundlage vor der Überplanung eines Gebietes mit den Grundstückseigentümern Verträge schließen, die die Eigentümer zur Tragung maßnahmenbedingter Kosten verpflichten. Die zulässige Höhe dieser „Bodenwertabschöpfung“ ist umstritten. Belässt die Gemeinde dem Vertragspartner mindestens 50 % des Planungsgewinns, so steht die Rechtmäßigkeit nach absolut überwiegender Meinung in Rechtsprechung und Literatur außer Frage. Eine Kostenbeteiligung über den Planwertzuwachs hinaus wird demgegenüber nur vereinzelt für rechtmäßig erachtet. Grundsätzlich beurteilt sich die Zulässigkeit der Planwertabschöpfung aber an den Umständen des Einzelfalls. Dabei ist nicht nur auf den Bodenwertzuwachs als abstrakte Größe sondern auf eine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsberechnung abzustellen<sup>183</sup>.

**Thesenbaustein 22:** Eine Abschöpfung der planungsbedingten Wertsteigerung vor der Überplanung des Gebietes zur Deckung maßnahmenbedingter Kosten ist bis zu einer Höhe von 50 % nach herrschender Rechtsauffassung zulässig. Die Möglichkeit einer darüber hinaus gehenden Belastung richtet sich nach dem Einzelfall.

## 2.2 Vertragsarten nach § 11 BauGB

Neben den im vorstehenden Abschnitt beschriebenen allgemeinen Beschränkungen der Ausgestaltung städtebaulicher Verträge gibt es weitere wichtige Bestimmungen für die einzelnen Vertragsarten, die sich den in der Übersicht dargestellten Gruppen zuordnen lassen<sup>184</sup>.

### 2.2.1 Die Maßnahmenverträge

Diese unter Punkt eins des ersten Absatzes genannten Verträge umfassen im wesentlichen Vereinbarungen zur Planung und zur Baureifmachung.

---

<sup>182</sup> (vgl. Oerder 1998, S.29)

<sup>183</sup> (vgl. Abschnitt 2.1.5)

<sup>184</sup> (vgl. Abschnitt 1.3.2)

**Maßnahmenverträge**

- Planung
- Bodenordnung
- Sanierung

**Zielbindungs- bzw. Baurealisierungsverträge**

- Grundstücksnutzung
- naturschutzrechtlicher Ausgleich
- Deckung des Wohnbedarfs förderungswürdiger Bevölkerungsgruppen
  - Gruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen
  - ortsansässige Bevölkerung

**Folgekostenverträge**

Tabelle 2.1: Übersicht über die Inhalte der Vertragsarten nach § 11 BauGB

**2.2.1.1 Die Planung**

Es ist zu unterscheiden zwischen den Verträgen, die die Durchführung von Planungsschritten durch den Vertragspartner der Gemeinde zum Inhalt haben und jenen, die die Planung der Gemeinde durch die Behandlung abwägungserheblicher Belange tangieren. Im Zuge der Aufstellung eines Bebauungsplans kann die Gemeinde nahezu sämtliche Arbeiten an Private vergeben. Lediglich die Beschlussfassung (Einleitungs-, Auslegungs-, und Satzungsbeschluss) und die damit verbundene Abwägung sind aufgrund gesetzlicher Bestimmungen von der Gemeinde zu leisten. Der Übertragung der technischen Vorbereitung der Verfahrensschritte an ein Planungsbüro begegnen grundsätzlich keine Bedenken. Die Gemeinde hat hier allerdings für eine ausreichende Kontrolle zu sorgen. Problematisch ist die nach den §§ 3 und 4 BauGB mögliche Übertragung der Durchführung der Bürgerbeteiligung und der Ausfertigung von Beschlussvorlagen für den Abwägungsentscheid auf einen Dritten. Die Gemeinde muss in jedem Fall sicher stellen, dass in diesem sensiblen Bereich die Neutralität des Auftragsnehmers gewährleistet ist. Dieses ist zumindest dann zweifelhaft, wenn der Investor bei der entsprechenden Auswahl Einfluss nimmt oder gar selbst die Arbeiten durchführen soll<sup>185</sup>. Im Vertrag sollte daher die Benennung des Planers ausdrücklich geregelt sein. Zudem sollte definiert werden, ob die Gemeinde oder der Investor die Rolle des Auftraggebers bei der Vergabe an einen Dritten übernimmt. In jedem Fall muss die Weisungsbefugnis der Gemeinde im Rechtsverfahren des Bebauungsplans sichergestellt werden. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Regelung der Kostentragung. Diese verleiht dem sonst eher werksvertragsähnlichen Gebilde auch erst einen städtebaulichen Charakter<sup>186</sup>.

**Thesenbaustein 23:** Bei der Vergabe von Planungsverträgen muss die Gemeinde auf die Neutralität des Auftragsnehmers achten. Dieses gilt insbe-

---

<sup>185</sup> (vgl. Bunzel u. a. 1999, S.79f)

<sup>186</sup> (vgl. Birk 2002, S.189ff)

sondere dann, wenn die vergebenen Arbeiten Einfluss auf das Abwägungsergebnis im Zuge der Bauleitplanung haben können. Zudem müssen Kontrollmöglichkeiten durch die Gemeinde und die Kostentragung der Planung vereinbart werden.

Im weiteren Sinne kann man auch jene Vereinbarungen als Planungsverträge auffassen, die aufgrund ihres Regelungsinhalts für die Abwägungsentscheidung der Gemeinde von Bedeutung sind. Dabei ist zu beachten, dass die Begründung eines Anspruchs auf den Erlass einer städtebaulichen Satzung ebenso wenig möglich ist<sup>187</sup> wie die Verpflichtung der Gemeinde, ein entsprechendes Satzungsverfahren im Interesse des Vertragspartners zu fördern<sup>188</sup>. Denkbar sind aber Vereinbarungen, die einer Verdeutlichung und ggf. Verringerung der abwägungsrelevanten Gesichtspunkte dienen. Diese Regelungen sind insbesondere dann anzustreben, wenn die mit der Planung verbundenen Probleme nicht oder nur schlecht mit dem Instrumentarium des BauGB und der BauNVO zu lösen sind. Es ist zu betonen, dass es sich nur um eine Klarstellung von Positionen und nicht um deren Wertung handeln kann. Eine unrichtige oder unvollständige Zusammenstellung des Abwägungsmaterials, eine Verkürzung des Abwägungsvorgangs und ein daraus resultierendes falsches Abwägungsergebnis sind zu vermeiden.

**Thesenbaustein 24:** Die Gemeinde darf sich weder zum Erlass einer bestimmten Satzung noch zur Förderung der Interessen des Vertragspartners verpflichten. Die Verträge dürfen auch nicht zu einem fehlerhaften Abwägungsergebnis führen.

*Beispiel 1: Eine Gemeinde schließt mit einem Sportverein einen Vertrag über die auf einem (zukünftigen) Sportplatz einzuhaltenden Spielzeiten<sup>189</sup>.*

Gegen eine solche Regelung bestehen keine rechtlichen Bedenken und sie kann deshalb von der Gemeinde in die Abwägung eingestellt werden. Es ist aber zu beachten, dass bei solchen Übereinkünften nicht in die Rechte Dritter eingegriffen wird.

*Beispiel 2: Die Gemeinde vereinbart mit den Grundstückseigentümern eines als WA auszuweisenden Gebietes, dass sie nur Anspruch auf die Lärmschutzbestimmungen eines Mischgebietes haben<sup>190</sup>.*

In diesem Fall wurden die Interessen der Mieter und anderer Nutzer nicht berücksichtigt, was die Nichtigkeit des Vertrages zur Folge hat. In formeller Hinsicht ist abschließend darauf hinzuweisen, dass der Vertrag von dem für die Abwägung zuständigen Organ der Gemeinde abgeschlossen werden sollte, um eine Berücksichtigung im Abwägungsprozess zu ermöglichen.

---

<sup>187</sup> (vgl. Abschnitt 1.3.2)

<sup>188</sup> (vgl. Grziwotz 1997, S.956)

<sup>189</sup> (vgl. Birk 2002, S.170ff)

<sup>190</sup> (vgl. Birk 2002, S.170ff)

### 2.2.1.2 Die Bodenordnung

In diesem Abschnitt werden nur die Gegebenheiten bei der „freiwilligen Umlegung“ zum Zweck der Bodenordnung behandelt. Die Ankaufsmodelle und die mit der freiwilligen Umlegung in der Regel einher gehenden Landabtretungen für die städtebaulichen Aufgaben der Gemeinde (Land für Einheimische und Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnungsproblemen) werden im Abschnitt über die Baurealisierung behandelt. Zunächst einmal stellt sich allerdings die Frage, ob ein gesetzlich geregeltes, hoheitliches Verfahren wie die Umlegung überhaupt durch eine Vereinbarung der Beteiligten ersetzt werden kann. Hierzu ist zu sagen, dass es auf der einen Seite genuine öffentliche Interessen wie etwa das Polizei- und Ordnungsrecht gibt, die ihrem Gewicht und den traditionellen Vorstellungen nach so eng mit der öffentlichen Verwaltung verbunden sind, dass für den Austausch des hoheitlichen Instituts mit einem vereinbarten kein Platz gegeben ist. Andererseits kann man von einer weiteren Schicht öffentlichen Interesses sprechen, in der das Gemeinwesen Aufgaben übernimmt, die auch von Privaten erfüllt werden könnten. Hier ist auch der Bereich der Umlegung einzuordnen, in dem das Gemeinwesen als Nothelfer einspringt, wenn die private Initiative versagt oder versagen muss<sup>191</sup>.

Analog zum amtlichen Verfahren ist auch in der freiwilligen Umlegung in einem ersten Schritt das Umlegungsgebiet in der Weise abzugrenzen, dass die Bebauung für das vorgesehene Gebiet ganz oder in selbständigen Teilen realisierbar ist. Hierbei ist zu beachten, dass ein Neuordnungsbedarf gegeben sein muss. Ein Verfahren, welches rein zur Abschöpfung der Flächen zu Gunsten der Gemeinde dient, ist daher unzulässig. Zudem ist als Vertragsziel per Gesetz die „Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen“ festgeschrieben. Hierfür ist eine Vorplanung der künftigen Bebaubarkeit unerlässlich. Diese wird i. d. R. in einem Bebauungsplan dokumentiert sein, es ist aber auch ein freiwilliges Bodenordnungsverfahren im Innen- bzw. Außenbereich nach § 34 bzw. 35 BauGB denkbar<sup>192</sup>. Bei der Umsetzung von Teilgebieten eines Bebauungsplans ist darauf zu achten, dass zum einen im aktuellen Umlegungsgebiet erschlossene und bebaubare Grundstücke entstehen und zum anderen auch in der restlichen Teilfläche eine entsprechende Neuordnung möglich ist. Aus Sicht der Praxis ist es empfehlenswert, die Bodenordnung und die Bauleitplanung weitgehend parallel voranzutreiben. Die in der Bodenordnung auftretenden Probleme können dadurch zum großen Teil schon in den Bebauungsplan eingearbeitet werden und es kommt zu einer gegenseitigen Optimierung der Verfahren, wobei die Interessen der Grundstückseigentümer natürlich nur einen abwägungsrelevanten Gesichtspunkt darstellen. Dabei ist es durchaus zulässig, dass die Gemeinde bei bestimmten Flächen von der Ausweisung im Bebauungsplan absieht, wenn andere Flächen zur Erfüllung der anstehenden städtebaulichen Aufgaben bereit stehen und dort eine entsprechende Realisierung leichter möglich erscheint. Die Zulässigkeit ist zumindest dann unzweifelhaft, wenn sich die Eigentümer nicht nur gegen die freiwillige Umlegung und deren vorgesehene Regelungen zum Vorteilsausgleich wenden, sondern darüber hinaus gegen die Festsetzungen des Bebauungsplans. Andernfalls hat die Gemeinde nachzuweisen, dass sie ohne die vertraglichen Regelungen nicht

---

<sup>191</sup> (vgl. Baur 1981, S.78ff)

<sup>192</sup> (vgl. Bunzel u. a. 1999, S.54)

zur Finanzierung der Baureifmachung in der Lage ist<sup>193</sup>.

**Thesenbaustein 25:** Für die Durchführung einer freiwilligen Umlegung muss ein Neuordnungsbedarf gegeben sein. Es ist empfehlenswert, die Bodenordnung und die Bauleitplanung parallel voranzutreiben.

Im zweiten Schritt ist aus den im Gebiet liegenden Grundstücken eine hypothetische „Umlegungsmasse“ zu bilden. Dieses kann zum einen dadurch erreicht werden, dass die Eigentümer eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) bilden und alle Grundstücke auf diese Gesellschaft aufgelassen werden. Man spricht auch von einer „Sekundengesellschaft“, da sie innerhalb des Umlegungsvertrags gebildet und nach dem Eigentumsübergang auf die neuen Grundstückseigentümer wieder aufgelöst wird. Die zweite Möglichkeit, der in der Praxis große Bedeutung zu kommt, besteht darin, dass die GbR durch einen Treuhänder ersetzt wird. Diese Rolle kann beispielsweise die Gemeinde oder ein Treuhänder übernehmen. Unter bestimmten Voraussetzungen wäre auch noch ein Ringtausch denkbar, bei dem das gesamte Verfahren über Tauschverträge abgewickelt wird<sup>194</sup>. Als am geeignetsten hat sich die Übertragung auf einen mit der Materie vertrauten Treuhänder erwiesen, der das gesamte Verfahren betreut. Um Zweifel an dessen Neutralität schon im Vorfeld auszuschließen, sollte darauf geachtet werden, dass dieser nicht über Grundbesitz im Umlegungsgebiet verfügt.

Im nächsten Schritt sind die Flächen für öffentliche Zwecke der Gemeinde zuzuordnen. Hierzu gehören auch die Ausgleichsflächen nach § 1a BauGB für Eingriffe in Natur und Landschaft. Strittig ist hierbei, ob eine höhere Landabgabe als in der amtlichen Umlegung, die in der Praxis die Regel ist und von den meisten Eigentümern auch akzeptiert wird, mit den rechtlichen Bestimmungen vereinbar ist. Für die Zulässigkeit einer solchen Vorgehensweise spricht vor allem der § 56 BauGB, der eine Aufteilung der Verteilungsmasse nach einer einvernehmliche Regelung formuliert. Selbstverständlich gelten auch hier die Schranken des Koppelungsverbots und der Angemessenheit<sup>195</sup>. Demzufolge ist insbesondere zu beachten, dass eine Inanspruchnahme der Grundstückseigentümer nur entsprechend dem jeweiligen Vorteil erfolgen darf. Es ist also beispielsweise analog zum amtlichen Verfahren bei der Bemessung des Vorteilsausgleichs zu berücksichtigen, ob es sich um Teilgebiete handelt, die lediglich einen Neuordnungsvorteil erfahren oder ob durch die Vertragslösung eine erstmalige Erschließung erstellt wird<sup>196</sup>. Die höchstgerichtliche Rechtsprechung hat sich bezüglich dieser Problematik bisher nur in Bezug auf finanzielle Ausgleichsleistungen geäußert. Die Gemeinde ist danach bei einer vertraglichen Lösung nicht an die Bemessungsgrenzen des § 58 BauGB gebunden und kann im Rahmen der für städtebauliche Verträge geltenden Rahmenbedingungen abweichende Konzepte verfolgen<sup>197</sup>.

**Thesenbaustein 26:** Bei der freiwilligen Umlegung kann von den amtlichen Regelungen zum Vorteilsausgleich abgewichen werden.

---

<sup>193</sup> (vgl. Birk 2002, S.198ff)

<sup>194</sup> (vgl. Grziwotz 1999, S.37f)

<sup>195</sup> (vgl. Bunzel u. a. 1999, S.57f)

<sup>196</sup> (vgl. Stich 1997, S.747f)

<sup>197</sup> (vgl. BVerwG 1984)

Im letzten Schritt erfolgt die Zuordnung der Flächen zu den neuen Grundstückseigentümern und es wird die Auflassung der neu gebildeten Grundstücke auf die jeweiligen Zuteilungsempfänger vereinbart<sup>198</sup>.

Voraussetzung für die freiwillige Umlegung sind also zunächst einmal formal eine ausreichende baurechtliche Bestimmung des künftigen Plangebietes und ein erforderlicher Neuordnungsbedarf. Zudem bedarf es für eine erfolgreiche Durchführung des Verfahrens der Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer und der Gemeinde<sup>199</sup>. Sind alle Grundstückseigentümer zur Mitarbeit und zur Übertragung der öffentlichen Flächen bereit, so besteht für die Gemeinde eine weitgehende Verpflichtung zur Mitarbeit. Sie darf ihre Beteiligung vor allem nicht mit dem Ziel verweigern, in einem gesetzlichen Verfahren die umlegungsbedingten Wertsteigerungen abschöpfen zu wollen<sup>200</sup>. Letztlich versuchen natürlich beide Partner, bei der Vertragslösung einen Vorteil gegenüber der gesetzlichen Lösung zu erlangen. Je nach Vertragsgestaltung schlagen dabei eher die Vorteile der Gemeinde oder der Eigentümer durch. Das Interesse der letzteren an einer freiwilligen Bodenordnung gründet im wesentlichen auf einer schnelleren und wirtschaftlicheren Durchführung. Zudem erhalten die Privaten wegen der größeren Bürgerbeteiligung bessere Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung des „Umlegungsplans“. Für die Gemeinde bieten Konsenslösungen die Möglichkeit Kosten abzuwälzen und Aufgaben an Externe zu vergeben. Als Hemmnis für eine Lösung auf Vertragsbasis erweist sich neben überzogenen Forderungen der Gemeinde oftmals der Umstand, dass die Geschäfte und Verhandlungen, die der Vermeidung der Umlegung dienen, nach § 79 BauGB zwar von Gebühren und nichtsteuerlichen Abgaben befreit sind, aber nicht von Notarkosten und der Grunderwerbssteuer<sup>201</sup>. Einen Ausweg aus dem Dilemma bietet die „eilvernehmliche gesetzliche“ Umlegung, die die Vorteile einer weitgehenden Vertragsfreiheit zwischen den Beteiligten und der Gemeinde mit dem gesetzlichen Eigentumsübergang in der gesetzlichen Umlegung verbindet. Es ist dabei auf die Trennung des im gesetzlichen Verfahren abzuschöpfenden Umlegungsvorteils von darüber hinaus gehenden Belastungen zu achten, so dass klar zum Ausdruck kommt, dass ein Teil der planungsbedingten Vorteile zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen oder städtebaulicher Ziele in freier Vereinbarung abgeführt wird. Des weiteren ist zu berücksichtigen, dass eine Wahl des amtlichen Verfahrens nur zur Umgehung der Grunderwerbssteuerpflicht unzulässig ist<sup>202</sup>.

Ist die Mitwirkungsbereitschaft der Teilnehmer gegeben, so besteht ein wesentlicher Vorteil der hier behandelten Verfahrensform darin, dass mit Rechtsmitteln nicht zu rechnen ist. Ein formeller Rechtsmittelverzicht seitens der Eigentümer, wie er von einigen Gemeinden gefordert wird, ist allerdings unzulässig. Ist mit Widerständen gegen die Bodenordnung zu rechnen, so ist es ratsamer, ein gesetzliches Verfahren durchzuführen. Dieses kann sich durch die zahlreichen zulässigen Rechtsmittel zwar in die Länge ziehen, aber letztendlich lassen sich die planerischen Vorstellungen der Gemeinde bei ei-

---

<sup>198</sup> (vgl. Birk 2002, S.201f)

<sup>199</sup> (vgl. Bunzel u. a. 1999, S.54ff)

<sup>200</sup> (vgl. Birk 2002, S.203f)

<sup>201</sup> (vgl. Grziwotz 1999, S.38)

<sup>202</sup> (vgl. Letzner 2003, S.253ff)

ner einwandfreien Verfahrensführung auch durchsetzen. Die praktischen Möglichkeiten und Erfolge konsensualen Handelns hängen stark von den örtlichen Gegebenheiten der Siedlungs- und Sozialstruktur sowie dem kommunalpolitischen und administrativen Geschick der Gemeindeverwaltung ab. Aus diesem Grund ist für eine erfolgreiche Verfahrensleitung neben der Kenntnis von ingenieurnahen Planungstätigkeiten und juristischen Feinheiten auch ein Einblick in die Soziologie und deren Erkenntnisse über die Verhandlungsführung notwendig. Weitere Parameter, die die Durchführung der Umliegung beeinflussen, sind die Größe des Gebietes, die Zahl der beteiligten Eigentümer, die Größe der Anteilsflächen und ihr persönliches Verhalten<sup>203</sup>.

**Thesenbaustein 27:** Der Erfolg der freiwilligen Bodenordnung hängt von den juristischen und soziologischen Kenntnissen des Verhandlungsführers und den strukturellen Gegebenheiten im Neuordnungsgebiet ab.

### 2.2.1.3 Die Bodensanierung und andere vorbereitende Maßnahmen

Unter Bodensanierung versteht man allgemein die Untersuchung des zukünftigen Baugrundes auf Verunreinigungen und deren Beseitigung<sup>204</sup>. Hierbei spielen insbesondere Altlasten eine Rolle, durch die schädliche Bodenverunreinigungen oder sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit hervorgerufen werden. Um eine qualitativ einwandfreie Ausführung der Sanierungsarbeiten zu gewährleisten, sollte die für den Umweltschutz zuständige Fachbehörde in die Planung und die Durchführung der Maßnahmen einbezogen werden<sup>205</sup>. Die Beseitigung von Altlasten entfaltet ihre Bedeutung insbesondere dadurch, dass die entstehenden Kosten nicht selten einen erheblichen Part des Gesamtbudgets der Baureifmachung bilden. Zudem stellen Altlasten einen nicht zu unterschätzenden Risikofaktor dar, da auch bei einer detaillierten Bodenanalyse nicht ausgeschlossen werden kann, dass im Zuge der Baumaßnahmen weitere Verunreinigungen entdeckt werden. Dieser Sachverhalt ist insbesondere bei der Revitalisierung von Industrie- und Militärbrachen zu berücksichtigen<sup>206</sup>. Die konkrete Lösung der Altlastenfrage stellt sich von Fall zu Fall unterschiedlich dar. Bei der Ausarbeitung maßgeschneiderter Konzepte spielt vor allem die Leistungsfähigkeit der Grundstückseigentümer eine gewichtige Rolle. Die Alternativen erstrecken sich von einer vollständigen Durchführung durch die künftigen Bauherren bis zu einer Altlastensanierung durch die Gemeinde, welche eine Folgekostenvereinbarung mit den Eigentümern schließt.

**Thesenbaustein 28:** Die Modalitäten einer ggf. notwendigen Altlastenbeseitigung sind zu regeln.

Unter der Freilegung von Grundstücken versteht man sämtliche Maßnahmen, die der Beseitigung von Hindernissen bei der Bebauung dienen. Die Hindernisse können sowohl baulicher als auch natürlicher Art sein<sup>207</sup>.

---

<sup>203</sup> (vgl. Breuer 1985, S.55)

<sup>204</sup> (vgl. Grziwotz 1999, S.39)

<sup>205</sup> (vgl. Bunzel u. a. 1999, S.75)

<sup>206</sup> (vgl. Burmeister 2000, S.62f)

<sup>207</sup> (vgl. Grziwotz 1999, S.39)



## 2.2.2 Die Baurealisierungsverträge

Unter dieser Rubrik werden jene Verträge subsumiert, die der Verwirklichung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele dienen. Im Baugesetzbuch werden in diesem Zusammenhang insbesondere die Grundstücksnutzung, auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung, die Durchführung des Ausgleichs im Sinne des § 1a Abs. 3, die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung genannt<sup>208</sup>. Da die Gemeinde in ihren bauplanungsrechtlichen Festsetzungsmöglichkeiten auf die Katalogeinträge in § 9 BauGB beschränkt ist, ist sie zur Verwirklichung der genannten Bestrebungen auf vertragliche Vereinbarungen angewiesen<sup>209</sup>.

### 2.2.2.1 Die Grundstücksnutzung

Neben der Festlegung von Art und Maß der baulichen Nutzung ist bei dieser Vertragsgruppe insbesondere an die Gestaltung von Bauverpflichtungen zu denken, die in der Regel zusammen mit Veräußerungsbeschränkungen und Nutzungsverpflichtungen zur Erreichung weiterer städtebaulicher Ziele wie der Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnungsproblemen dienen<sup>210</sup>. Der Grund und der Zweck des Baugebotes sollten im Vertrag genau genannt werden. Mögliche Gründe sind beispielsweise die zeitnahe Errichtung der Gebäude, um die endgültige Herstellung der Erschließungsanlagen nach Fertigstellung der privaten Bauvorhaben durchführen zu können, oder die Vermeidung von unbebauten Grundstücken bei gleichzeitigem Bedarf an Bauland. Zudem sind der inhaltliche und der zeitliche Part des Gebotes zu präzisieren<sup>211</sup>. Der Beginn der Frist zur Bebauung ist sinnvoller Weise an den Eintritt der Bebaubarkeit zu knüpfen. Dieses ist deshalb von Bedeutung, da wegen der Gefahr der Planwertabschöpfung der städtebauliche Vertrag, dessen Bestandteil die Bauverpflichtung ist, vor der Rechtskraft des Bebauungsplans geschlossen wird<sup>212</sup>. Es herrscht Einigkeit darüber, dass ab dem Zeitpunkt der möglichen Bebauung zumindest in überschaubaren Baugebieten eine Realisierung des Bauvorhabens in zwei bis drei Jahren möglich ist<sup>213</sup>. Es sollten zudem Zwischenschritte wie die Stellung des Bauantrags und der Baubeginn fristgebunden vereinbart werden, um frühzeitige Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten zu erhalten und somit einen kontinuierlichen Arbeitsablauf zu gewährleisten. Im Sinne der Bauherren kann eine Härtefallklausel vereinbart werden. Die Sicherung des Baugebotes erfolgt in der Regel über ein Wiederkaufsrecht zu Gunsten der Gemeinde. Eine nähere Betrachtung diesbezüglich erfolgt in dem Abschnitt über die Sicherungsinstrumente. Im Jahr 2004 hat der Gesetzgeber zudem parallel zur Erweiterung der Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan die Bedingung und Befristung von Baurecht als zulässige

---

<sup>208</sup>(vgl. BauGB, §11)

<sup>209</sup>(vgl. Grziwotz 1999, S.41)

<sup>210</sup>(vgl. Bunzel u. a. 1999, S.84f)

<sup>211</sup>(vgl. Birk 2002, S.221f)

<sup>212</sup>(vgl. Abschnitt 2.1.6)

<sup>213</sup>(vgl. Grziwotz 1999, S.41)

Vertragsinhalte definiert<sup>214</sup>. Motiviert wurde dieser Schritt durch die zunehmend kürzeren Nutzungszyklen in bestimmten städtebaulichen Bereichen (z. B. Musicalhallen oder Multiplex-Kinos) und Situationen, in denen eine bestimmte Nutzung auf Zeit gewollt ist und an die sich eine andere anschließen soll (z. B. Abbau von Sand und anschließend Erholungsgebiet). Ein denkbarer Vertragsinhalt wäre die Pflicht zur Aufrechterhaltung der zweckentsprechenden Nutzung, verbunden mit der Befugnis der Gemeinde, im Falle der Nichterfüllung die bisherige Nutzung durch eine andere zu ersetzen, ohne dass ein Wertverlust nach § 42 BauGB zu entschädigen wäre. Auch im Falle der Befristung sollte die Gemeinde den Verzicht auf eine Entschädigung durch die Baurechtsänderung in das Vertragswerk aufnehmen. Die Baugenehmigung ist ebenfalls zeitlich zu begrenzen, um Ansprüche aus den Regelungen zum Bestandsschutz zu vermeiden. Eine solche Festlegung ist zulässig, da die Genehmigung die Übereinstimmung mit dem Planungsrecht nur zutreffend feststellen kann, wenn sie ihrerseits die zeitlichen Restriktionen aufnimmt<sup>215</sup>. In vielen Fällen ist es sinnvoll, den Vorhabenträger nach der Nutzungsaufgabe zusätzlich zum Rückbau der Anlagen und zur Rekultivierung des Bodens zu verpflichten<sup>216</sup>.

**Thesenbaustein 29:** Die zügige Bebauung ist durch die Formulierung einer Bauverpflichtung zu sichern. Soll eine bedingte oder befristete Zwischennutzung vorgeschaltet werden, so ist ein Verzicht auf die Entschädigung aufgrund der Baurechtsänderung und ggf. die Verpflichtung zum Rückbau und zur Rekultivierung zu vereinbaren.

Ebenfalls klarstellende Funktion besitzt die neu in § 11 BauGB aufgenommene Möglichkeit, den Vertragspartner zur Nutzung von Netzen und Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung sowie von Solaranlagen für die Wärme-, Kälte- und Elektrizitätsversorgung zu verpflichten. Der wichtigste Bereich der Kraft-Wärme-Kopplung ist im Bereich der Wohnraumschaffung in der Nah- und Fernwärmeversorgung zu sehen. Zulässig ist allerdings nur die Übereinkunft über die Anschluss- und Benutzungspflicht bestehender Netze und Anlagen, eine Errichtung derselben entspricht nicht dem Wortlaut von § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 BauGB. Die Kosten dürfen nicht übermäßig über denen für konventionelle Energiebezugsformen liegen, wobei aber gewisse Mehrkosten ihre Rechtfertigung in dem Ziel des vorbeugenden Emissionsschutzes finden<sup>217</sup>. Hinsichtlich des Zeitraums der vertraglichen Bindung herrscht in der Literatur Einigkeit darüber, dass unbefristete Bezugsverpflichtungen Bedenken begegnen. Zu einer genaueren Festsetzung eines angemessenen zeitlichen Rahmens können die Regelungen der §§ 308 und 309 BGB stützend herangezogen werden<sup>218</sup>. Zur näheren Ausgestaltung hat das Bundesministerium für Wirtschaft die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVB-FernwärmeV) erlassen. Dort wird in § 32 bestimmt, dass die Laufzeit von Versorgungsverträgen auf 10 Jahre begrenzt ist<sup>219</sup>. Es bietet sich daher an, diese Grenze auch bei einer

---

<sup>214</sup>(vgl. Grziwotz 2004, S.678)

<sup>215</sup>(vgl. Pietzcker 2001, S.968ff)

<sup>216</sup>(vgl. Burmeister 2005, S.121)

<sup>217</sup>(vgl. Burmeister 2005, S.176ff)

<sup>218</sup>(vgl. Abschnitt 2.1.3.4)

<sup>219</sup>(vgl. Grziwotz 2004, S.689)

entsprechenden Vereinbarung nach § 11 zu ziehen.

**Thesenbaustein 30:** Die Laufzeit von Verträgen bezüglich der Nutzung von Energieversorgungsanlagen sollte maximal 10 Jahre betragen.

### 2.2.2.2 Der naturschutzrechtliche Ausgleich

Der politische Wille zur Stärkung des Naturschutzes hat sich auch in umfangreichen Bestimmungen des BauGB niedergeschlagen. Für die Zulässigkeit des städtebaulichen Vertrags ist hier zunächst einmal der § 1a von Bedeutung. Hier wird zum einen der Umweltschutz zum abwägungserheblichen Belang im Abwägungsprozess zum Bebauungsplan erhoben und zum anderen in Absatz 3 die Zulässigkeit vertraglicher Regelungen zur Realisierung der Kompensationsmaßnahmen geregelt<sup>220</sup>. In Anlehnung an das Erschließungsrecht sind in den §§ 135 a-c die Regularien für die Naturschutzmaßnahmen niedergeschrieben. Es ist allerdings zu beachten, dass es sich bei den dort beschriebenen Beiträgen nicht um solche im Sinne des Kommunalabgabengesetzes handelt, die dem Grunde nach dispositionsfeindlich sind. Bei der Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen handelt es sich nämlich nicht um eine originäre Aufgabe der Gemeinde, sondern um eine Tätigkeit, die die Gemeinde stellvertretend für den Vorhabenträger bzw. Eigentümer durchführt<sup>221</sup>. Die Gemeinde ist zumindest dann für die Durchführung und die Flächenbereitstellung vorgesehen, „sofern dies nicht auf andere Weise gesichert ist“. Dieser Part im Gesetzestext öffnet die Pforte für den Einsatz städtebaulicher Verträge<sup>222</sup>. Zudem sind in § 11 explizit die Erstellung des Umweltberichts und die Durchführung des Ausgleichs im Sinne des § 1a Abs. 3 als mögliche Vertragsgegenstände genannt. Weiterhin schließen die Regelungen zu den Folgekosten die des Ausgleichs mit ein.

Der Bereich Naturschutz gilt als einer der Vorreiter beim Einsatz von Vertragslösungen an Stelle von hoheitlichen Maßnahmen. Das Bundesnaturschutzgesetz spricht in § 8 sogar von einer weitgehenden Pflicht zur Prüfung von vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten, um die im Gesetz genannten Ziele zu erreichen. Diese für den „Vertragsnaturschutz“ geltende Konzeption ist zwar nicht generell auf die Ausgleichsproblematik übertragbar, aber es gibt Fälle, wo sie dem Grunde nach anwendbar ist. Diese Konstellation ist beispielsweise dann gegeben, wenn der Vorhabenträger die Naturschutzbehörde mit der Durchführung des Ausgleichs beauftragt und diese daraufhin einen Vertrag mit einem Landwirt über die Pflege abschließt<sup>223</sup>. Es gibt weitere Fallkonstellationen, in denen gute Gründe für einen Vorrang des Vertrages sprechen. Die Rechtsprechung hat dargelegt, dass als abwägungsrechtlicher Belang im Zuge der Aufstellung des Bebauungsplans der effektive Naturschutz und nicht das rechtstechnische Instrumentarium im Vordergrund steht. Daraus ist zu folgern, dass eine vertragliche Lösung dann zu präferieren ist, wenn sie als schneller und effektiver einzustufen ist. Weiterhin sind Verhandlungslösungen wegen § 87 BauGB zumindest anzustreben, wenn die für den Ausgleich benötigten Flächen

---

<sup>220</sup> (vgl. BauGB, § 1a)

<sup>221</sup> (vgl. Quaas 1995, S.843)

<sup>222</sup> (vgl. Busse 2001, S.59ff)

<sup>223</sup> (vgl. Louis 2002, S.79ff)

durch eine Enteignung in das Eigentum der Gemeinde gelangen sollen<sup>224</sup>. Relativierend ist zu sagen, dass die Einbeziehung kooperativer Elemente nichts an der öffentlichen Verantwortung ändert. Es muss daher vermieden werden, dass die Gemeinde ihrer planenden Gestaltungsaufgabe nur noch nach vorheriger Absprache mit den Beteiligten nachkommt. Ist die für das Gemeinwohl beste Lösung nach Abwägung aller Belange nicht auf dem Wege der Verhandlung zu erreichen, so sind auch weiterhin hoheitliche Instrumente zur Durchsetzung der Ziele einzusetzen<sup>225</sup>. Letztlich wird in den meisten Fällen von einer Gleichrangigkeit von Lösungen per Vertrag bzw. planerischen Festsetzungen auszugehen sein. Dieses entspricht auch der gesetzgeberischen Intention, die vor allem in § 1a BauGB zum Ausdruck kommt.

Die Vorverlagerung der Eingriffsbewältigung von der Genehmigungs- auf die Planungsebene ist Folge der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes im Jahre 2002. Die Literatur empfiehlt für die Praxis, die Berechnung der Eingriffs-/Ausgleichsbilanz insgesamt einschließlich der Abwägung in den Bebauungsplan aufzunehmen. Die konkrete Zuordnung der Ausgleichsmaßnahmen zu den einzelnen Grundstücken kann dann dem Vertrag vorbehalten bleiben<sup>226</sup>. Mögliche Vertragsgegenstände sind die Planung, die Durchführung, eine Folgekostenregelung einschließlich Grunderwerb und die Sicherung der Ziele. Werden Planungsleistungen an den Vorhabenträger vergeben, so ist unbedingt darauf zu achten, dass durch eine entsprechende Vertragsgestaltung die Neutralität des Planers durch die Gemeinde gewährleistet werden kann<sup>227</sup>. Die Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen durch den Vorhabenträger auf eigene Kosten bietet sich insbesondere dann an, wenn von diesem weitere landschaftspflegerische und bauliche Maßnahmen durchzuführen sind, so dass sich für ihn günstige Synergieeffekte einstellen werden. Ist die Ausgleichsmaßnahme hingegen Part eines größeren landschaftspflegerischen Entwicklungsvorhabens, so sollte regelmäßig die Gemeinde die Durchführung übernehmen<sup>228</sup>. Innerhalb einer Folgekostenregelung können Festlegungen darüber getroffen werden, wer die finanziellen Belastungen für die Planung, die Herstellung der Anlagen, die Entwicklungspflege, den Flächenerwerb oder die Freilegung zu tragen hat. Aus den bereits behandelten Vorschriften zur Angemessenheit und zum Koppelungsverbot ergibt sich natürlich auch hier die Notwendigkeit eines nachvollziehbaren Sachzusammenhangs zwischen Bau- und Ausgleichsmaßnahme. Handelt es sich um größere landschaftspflegerische Maßnahmen, so ist ggf. eine Kostenaufspaltung nach einem geeigneten Maßstab vorzunehmen<sup>229</sup>.

**Thesenbaustein 31:** Bei großen Landschaftspflegemaßnahmen und räumlich getrennt liegenden Ausgleichsflächen sollte die Durchführung des Ausgleichs für Eingriffe in Natur und Landschaft bei der Gemeinde liegen, wobei die Kosten durch den Vorhabenträger zu übernehmen sind. Dieser sollte die Maßnahmen hingegen selbst durchführen, wenn für ihn Synergieeffekte zu erwar-

---

<sup>224</sup> (vgl. Ohms 2000, S.986ff)

<sup>225</sup> (vgl. Mehde 2002, S.883)

<sup>226</sup> (vgl. (Birk 2002, S.219), (Ohms 2000, S.990))

<sup>227</sup> (vgl. Abschnitt 2.2.1.1)

<sup>228</sup> (vgl. Bunzel u. a. 1999, S.87ff)

<sup>229</sup> (vgl. Mitschang 2002, S.91ff)

ten sind.

Die Rechtsprechung hat eine räumliche Flexibilisierung des ökologischen Ausgleichs bereits Ende der 90er Jahre anerkannt. Die Regelung in § 1a Abs. 3 BauGB ist nur die konsequente Umsetzung dieses Sachverhalts. Hier wird zum einen bestimmt, dass der Ausgleich auch an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs erfolgen kann. Gerade für diesen Fall bieten sich vertragliche Lösungsmodelle an, da bei abseits gelegenen Flächen keinerlei Interesse der Eigentümer an deren Herstellung und Pflege besteht und somit der Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen durch die Gemeinde auf Kosten der Verpflichteten der Vorzug zu geben ist. Durch die Regelung in § 11 BauGB, dass auch die Kosten für Maßnahmen übernommen werden können, die Voraussetzung eines geplanten Vorhabens sind, ist zudem eine zeitliche Flexibilisierung eingetreten, die die Verwendung von „Öko-Kontos“ ermöglicht. Die Pflege von Ausgleichsflächen wird bis zu einer vereinbarten Dauer von fünf Jahren für angemessen gehalten. Eine weitergehende Regelung ist umstritten, wobei in der Mehrzahl der Fälle die Grenze der Angemessenheit überschritten sein dürfte<sup>230</sup>.

**Thesenbaustein 32:** Pflegemaßnahmen können bis zu einer Dauer von 5 Jahren vereinbart werden.

Im übrigen sind solche Ausgleichsverträge nicht nur im Zuge der Bauleitplanung sondern auch für andere Fachplanungen einsetzbar. Eine Sicherung der Vertragserfüllung durch entsprechende Vereinbarungen ist selbstverständlich.

### 2.2.2.3 Die Deckung des Wohnbedarfs förderungswürdiger Bevölkerungsgruppen

Insbesondere ländliche Gemeinden in stadtnahen Erholungsregionen leiden unter dem eskalierten Marktniveau der Grundstückspreise, welches vor allem aus der stadtbedingten Nachfrage resultiert. Hieraus ergeben sich Probleme für den örtlichen Wohnungsmarkt, die mit einseitig einsetzbaren Mitteln des öffentlichen Rechts nicht oder nur bedingt lösbar sind<sup>231</sup>. Es bietet sich daher die Verwendung von Verträgen nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 an. In einer nicht abschließenden Liste werden insbesondere die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung für förderungswürdig erklärt. In der Praxis haben sich dabei die grundsätzlich zu unterscheidenden Zwischenerwerbs- und Vertragsmodelle sowie die - im Abschnitt Bodenordnung behandelte - freiwillige Umlegung als Wege zur Problemlösung etabliert<sup>232</sup>. Die Vertragsgestaltung bewegt sich dabei im Spannungsfeld zwischen gemeindlicher Planungs- und privater Wirtschaftsmacht und ihren jeweiligen Missbrauchsmöglichkeiten<sup>233</sup>. Aus diesem Grund sind die bereits dargestellten Grundsätze der Angemessenheit und des Koppelungsverbots besonders zu beachten. Insbesondere ist der Gemeinde verwehrt, die Ausweisung eines

---

<sup>230</sup> (vgl. Birk 2002, S.221)

<sup>231</sup> (vgl. Breuer 1985, S.47)

<sup>232</sup> (vgl. Abschnitt 1.2.1)

<sup>233</sup> (vgl. Löhr in Battis u. a. 2002, S.313)

Baugebietes von Flächenbereitstellungen abhängig zu machen, wenn diese eine reine Gewinnabschöpfung zum Ziel haben<sup>234</sup>. Die Ausübung eines Planungsdrucks ist nur dann unbedenklich, wenn die entsprechenden Flächen zum Verkehrswert erworben werden und einem öffentlichen Zweck zu dienen bestimmt sind, z. B. dem sozialen Wohnungsbau<sup>235</sup>.

Durch den Abschluss von Verträgen zur Sicherung der Herrschaft der Gemeinde über Grund und Boden im Vorfeld der Bauleitplanung können für diese restriktive, im öffentlichen Baurecht nicht vorgesehene Bedingungen erwachsen. Als Konsequenz rechtlich unzulässiger Vertragsgestaltungen könnten sich Fehler von einer Abwägungsdisproportionalität bis zum -ausfall einstellen. Es ist daher darauf zu achten, dass die Vorwegnahme von Entscheidungen sachlich gerechtfertigt ist, die Zuständigkeit der gemeindlichen Organe gewährleistet ist und die Regelungen inhaltlich nicht zu beanstanden sind. Es kommt dabei auch auf die richtige und vollständige Aufstellung des Abwägungsmaterials an<sup>236</sup>.

**Thesenbaustein 33:** Zur Deckung des Wohnbedarfs förderungswürdiger Bevölkerungsgruppen bieten sich der Zwischenerwerb, das Vertragsmodell oder die freiwillige Umlegung an. Die Ausübung von Planungsdruck im Rahmen der Modelle ist nur dann unbedenklich, wenn damit keine rein monetären Interessen verfolgt werden.

Fraglich ist weiterhin, ob die vertraglichen Regelungen nicht gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verstoßen, insbesondere gegen § 19 (Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung) und § 20 (Diskriminierungsverbot). Zunächst einmal ist zu sagen, dass die Gemeinde im Falle des Zwischenerwerbs Unternehmerin im Sinne des Gesetzes wird. Auch durch die Sicherung eines Ankaufs- oder Vorkaufsrechts erwirbt sie die Eigenschaft einer potentiellen Unternehmerin. Des weiteren erstreckt sich der Begriff Ware im Sinne besagter Rechtsvorschrift auch auf Grundstücke und somit wäre das Gesetz hier grundsätzlich anwendbar. Ein Ausnahmentatbestand ist aber dann gegeben, wenn dem öffentlichen Unternehmer durch Gesetz eine bestimmte Aufgabe übertragen wurde, deren Erfüllung nur unter Durchbrechung der Wettbewerbsbestimmungen möglich ist und an deren Erfüllung das Allgemeininteresse größer ist als an einem freien und unverfälschten Wettbewerb. Die soziale Wohnraumförderung für Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können, ist in § 1 WoFG (Wohnraumförderungsgesetz) manifestiert. Somit entfaltet das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen keine Wirkung<sup>237</sup>.

Die Gemeinde sollte beim Abschluss der Verträge auch haushaltstechnische Gesichtspunkte berücksichtigen. Vor allem bei der Vereinbarung von Vorkaufsrechten muss sie auch finanziell in der Lage sein, diese gegebenenfalls auszuüben. Werden vertraglich vereinbarte Angebote mehrfach nicht angenommen, so kann es bei einer späteren Annah-

---

<sup>234</sup> (vgl. Abschnitt 2.1.6)

<sup>235</sup> (vgl. Grziwotz 2000, S.1438)

<sup>236</sup> (vgl. Breuer 1985, S.64ff)

<sup>237</sup> (vgl. Beck 1993, S.64ff)

me zur Kollision mit dem Angemessenheitsgebot kommen<sup>238</sup>. Beim Zwischenerwerb der Grundstücke besteht neben den Finanzierungskosten ein weiteres Problem darin, dass die Grundstücksgeschäfte in der Regel durch Ratsbeschluss getätigt werden. Dadurch entsteht eine systembedingte Schwerfälligkeit, die der auf dem Grundstücksmarkt gebotenen Schnelligkeit beim Kampf um günstige Angebote entgegen läuft. Eine Lösung kann hier in der Zwischenschaltung einer Gesellschaft privaten Rechts zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben liegen<sup>239</sup>. Bei den Vertragsmodellen besteht ein Hindernis darin, das ein Konsens mit allen Beteiligten in dem zu entwickelnden Gebiet gefunden werden muss. Sind die fraglichen Grundstücke bereits in den Flächennutzungsplan aufgenommen, so ist eine entsprechende Zustimmung nicht immer zu erzielen. Weicht die Gemeinde darauf hin auf außerhalb liegende Grundstücke aus, so ist unter Umständen eine sinnvolle Ortsentwicklung nicht mehr gegeben, zu deren Planung die Gemeinde verpflichtet ist<sup>240</sup>.

**Thesenbaustein 34:** Die Gemeinde muss bei der Vereinbarung von Vorkaufsrechten prüfen, ob sie zur Ausübung haushaltstechnisch in der Lage ist. Beim Grunderwerb bietet sich die Zwischenschaltung einer Gesellschaft des Privatrechts an.

#### 2.2.2.3.1 Wohnflächenbereitstellung für Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen

Zur Verfolgung dieser Zielsetzung haben sich die Verpflichtung der Bauherren zur Errichtung von Wohnungen mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus, die Einräumung von Belegungsrechten zu Gunsten der Gemeinde und die Vereinbarung von Mietpreisbindungen und/oder Veräußerungsbeschränkungen als praxistaugliche Mittel herauskristallisiert<sup>241</sup>. Werden Mittel des sozialen Wohnungsbaus ausgeschüttet, so wären die damit verbundenen Verfügungsbeschränkungen zwar auch einseitig hoheitlich definierbar, aber aus Akzeptanzgründen ist eine vertragliche Übereinkunft durchaus sinnvoll. Nach dem Wohnungsbindungsgesetz kommen als Bindungen die Belegung (Beschränkung auf bestimmten Personenkreis), die Benennung (von der Gemeinde vorzuschlagen), die Besetzung (Angehörige des öffentlichen Dienstes), die Beschränkung der Miete auf die Kostenmiete sowie ein Vorkaufsrecht des Mieters bei Umwandlung in Eigentumswohnungen in Betracht. Aber auch bei frei finanzierten Vorhaben kann insbesondere die Vereinbarung von Belegungsrechten und Mietpreisbindungen aus städtebaulichen Gründen zulässig sein, sofern die Grenzen der Angemessenheit nicht überschritten werden. Eine Beschränkung der Mieter auf einen bestimmten Personenkreis wird diesbezüglich unschädlich sein, so lange diese Gruppe in der Lage ist, einen ortsüblichen Mietzins zu entrichten. Liegt die Miete für einen Teil der Wohnungen unterhalb der Kostenmiete, so kann die Angemessenheit insgesamt gewahrt sein, wenn die weiteren Teile des Vorhabens eine entsprechend hohe Rendite abwerfen. Eine Verletzung des Angemessenheitsgebots wird in jedem Fall dann festzustellen sein, wenn die vereinbarte Miete zu einer

---

<sup>238</sup> (vgl. Birk 2002, S.221)

<sup>239</sup> (vgl. Abschnitt 3.2.2.2)

<sup>240</sup> (vgl. Breuer 1985, S.49ff)

<sup>241</sup> (vgl. Bunzel u. a. 1999, S.97)

dauerhaften Unwirtschaftlichkeit des gesamten Vorhabens führt<sup>242</sup>. Die Sicherung der Bindungen erfolgt über die Aufnahme von Vertragsstrafen und Vorkaufrechten in das Regelungswerk.

**Thesenbaustein 35:** Zur Wohnflächenbereitstellung für Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen können vereinbart werden: Verpflichtung des Bauherrn zur Errichtung von Wohnungen mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus, die Belegung bzw. Besetzung von Wohnungen, das Recht zur Benennung von Mietern, Mietbeschränkungen sowie ein Vorkaufsrecht des Mieters bei Umwandlung in Eigentumswohnungen.

Für die Ablösung der genannten Verpflichtungen durch den Vorhabenträger ermangelt es an einer gesetzlichen Grundlage. Es würde sich dabei um eine Wohnraumabgabe handeln, von deren Einführung der Gesetzgeber bisher abgesehen hat<sup>243</sup>. Diese Problematik erstreckt sich auch auf die Vereinbarung der Sicherungsleistungen. Zum gleichen wirtschaftlichen Ergebnis würde nämlich die Vereinbarung von Vertragsstrafen führen, wenn die Gemeinde im Gegenzug auf die Verwirklichung der sozial geförderten Bauprojekte verzichten würde. Es wird in diesen Fällen zumindest nachzuweisen sein, dass die Schaffung entsprechender Wohnflächen möglich und auch angestrebt war. In dieser Beziehung unproblematischer ist allerdings die Vereinbarung eines Vorkaufsrechts zu Gunsten der Gemeinde.

Es ist zu beachten, dass die Realisierung der Wohnraumversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen durch konsensuale Lösungen zwar ein weitreichenderes Instrumentarium bietet als das Wohnungsbindungsgesetz, aber nur Verträge aus städtebaulichen Gründen abgeschlossen werden dürfen. Eine Realisierung rein sozialer oder wohnungspolitischer Ziele ist daher unzulässig, wobei eine Überlagerung der Zielsetzungen als unproblematisch zu erachten ist<sup>244</sup>. Ein möglicher städtebaulicher Grund kann beispielsweise in der Unterausnutzung der privaten und öffentlichen Infrastruktur liegen. Es wäre in diesem Fall mittels einer Prognose nachzuweisen, dass die Wohnraumschaffung für die betreffende Bevölkerungsgruppe eine Verbesserung der Situation nach sich ziehen würde bzw. ohne diesen Wohnraum eine Verschlechterung eintreten würde<sup>245</sup>.

**Thesenbaustein 36:** Der Abschluss der Verträge muss (auch) aus städtebaulichen Gründen erfolgen.

#### 2.2.2.3.2 Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung

Wie bereits dargelegt sind bei der Schaffung von Wohnraum für Einheimische grundsätzlich die Vertrags- und die Zwischenerwerbsmodelle zu unterscheiden. Als Vertreter der ersten Kategorie sind bereits das Weilheimer und das Traunsteiner Modell betrachtet

<sup>242</sup> (vgl. Bunzel u. a. 1999, S.98)

<sup>243</sup> (vgl. Grziwotz 1996, S.639)

<sup>244</sup> (vgl. Löhr in Battis u. a. 2002, S.319f)

<sup>245</sup> (vgl. Krautzberger in Battis u. a. 2002, S.1492f)



worden und stellvertretend für die zweite Kategorie wurde das Echinger Modell genannt<sup>246</sup>. In diesem Abschnitt soll nun neben ersten Erfahrungen mit den vorgenannten Grundsatzlösungen das Tölzer Modell vorgestellt werden, welches mit der Vergabe von Erbbaurechten operiert.

Obwohl die Weilheimer Lösung lediglich den Personenkreis der potentiellen Käufer beschränkt trat als Nebeneffekt auf dem Bodenmarkt eine preisdämpfende Wirkung ein, da die einheimische Bevölkerung im Vergleich zu den Zuzugswilligen weniger finanzkräftig ist. Gleichwohl ist es psychologisch gesehen für den Grundstückseigentümer leichter, sich auf eine Beschränkung des Käuferkreises als auf eine Beschränkung des Kaufpreises einzulassen. Insgesamt fand das Modell im Landkreis Weilheim große Akzeptanz, die sich nicht zuletzt dadurch äußert, dass die Gemeinde in der Regel nicht von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch machen musste<sup>247</sup>.

Die Gemeinde Traunstein vereinbart mit den potentiellen Bauherren ein dinglich gesichertes Vorkaufsrecht zu einem festgesetzten Höchstpreis. Gegen diese Praxis wurden von den Bauträgern zwar vereinzelt rechtliche Bedenken geäußert, aber es wurde keine Vereinbarung nachträglich angefochten. Schwierigkeiten beim Vertragsabschluss werden insbesondere durch den Sachverhalt bewirkt, dass die Landwirte aufgrund der bestehenden Steuergesetze nur zu einer Veräußerung von Bauland bereit sind, wenn entsprechendes Ersatzland zur Verfügung steht. Denn die Gewinne aus einem Verkauf zu einem über dem Buchpreis liegenden Wert unterliegen nur dann nicht der Steuerpflicht, wenn sie binnen gesetzlich geregelter Frist wieder in landwirtschaftlichen Grundbesitz reinvestiert werden. Des weiteren sind vereinzelt Bestrebungen zu beobachten, den Regelungsgehalt des Modells durch Unterverbriefung oder den Einsatz von Strohmännern zu umgehen<sup>248</sup>.

In der Gemeinde Echingen muss der Grundstückseigentümer 25 % seiner Fläche zu Erschließungszwecken gegen eine geringe Entschädigung an die Gemeinde abgeben. Von der Restfläche muss er die Hälfte zu einem verbilligten Preis abgeben und behält die andere Hälfte zur freien Verfügung<sup>249</sup>. Der Vorteil des Zwischenerwerbs ist in der vollständigen Kontrolle des Käuferkreises zu sehen. Wegen der schwierigen finanziellen Situation der meisten Gemeinden ist dieses Modell jedoch nur bedingt einsetzbar<sup>250</sup>.

Für finanzkräftige Gemeinden stellt das Tölzer Modell eine Alternative zum klassischen Zwischenerwerb dar. Die bayrische Ortschaft gilt als Vorreiter bei der Vergabe von Erbbaurechten. Für den Erbbaurechtsnehmer birgt diese Vorgehensweise den Vorteil, dass die Anfangsbelastung niedriger als beim Erwerb des Grundstücks ist und zudem ist in der Regel der Erbbauzins geringer als die Kosten für eine Fremdfinanzierung des Grundstückskaufs. Die Gemeinde beschreitet diesen Weg unter anderem deshalb, um die Nutzungspflichten mit dinglicher Wirkung zum vertraglichen Inhalt des Erbbaurechts machen zu können. Somit ergeben sich auch keine Probleme bei Zwangsversteigerung-

---

<sup>246</sup>(vgl. Abschnitt 1.2.1)

<sup>247</sup>(vgl. Breuer 1985, S.51)

<sup>248</sup>(vgl. Breuer 1985, S.52f)

<sup>249</sup>(vgl. Beck 1993, S.92ff)

<sup>250</sup>(vgl. Abschnitt 3.2.2.2)

gen, da der Ersteigerer automatisch in den dinglichen Inhalt des Erbbaurechts eintritt<sup>251</sup>.

**Thesenbaustein 37:** Alternative zum klassischen Zwischenerwerb: Vergabe von Erbbaurechten

### 2.2.3 Die Folgekostenregelungen

Zunächst einmal ist zu sagen, dass das BauGB in § 11 Abs. 1 Nr. 3 die Möglichkeit der Folgekostenabgabe grundsätzlich nur für die Einrichtungen ermöglicht, die von der Gemeinde im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Daseinsvorsorge ihrer Einwohner zu errichten sind. Für die Einrichtungen des Bundes und der Länder wäre eine entsprechende Regelung demgemäß unzulässig. Zudem müssen die Bauprojekte über ein Volumen verfügen, welches einen nachweisbaren Aufwand an Infrastrukturmaßnahmen nach sich zieht. Bei kleinen Vorhaben ist daher oftmals kein Raum für Folgekostenverträge<sup>252</sup>. Sind Vereinbarungen solcher Art grundsätzlich als rechtmäßig einzustufen, so erfährt die inhaltliche Ausgestaltung ihre Schranken insbesondere durch das Gebot der Angemessenheit<sup>253</sup> und das Koppelungsverbot<sup>254</sup>. Daraus ergibt sich die Erfordernis eines nachweisbaren sachlichen Zusammenhangs, das Verbot des Ausverkaufs von Hoheitsrechten und der Umstand, dass die Gemeinde keine Forderungen mehr stellen darf, wenn bereits der Anspruch auf die Erteilung einer Baugenehmigung besteht. Direkt durch den Gesetzeswortlaut sind die von der Gemeinde abwälzbaren Kosten auf jene beschränkt, die durch städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind. Die weiteren Kosten der Planung sind von der Kommune zu tragen<sup>255</sup>. Der Gesetzgeber hat hier bewusst die Frage offen gelassen, ob auch verwaltungseigene Personal- und Sachkosten vertraglich übernommen werden können. Er ist damit der Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuches gefolgt, die in dieser Frage uneins war und empfohlen hat, die Klärung der Rechtsprechung zu überlassen. Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass Verwaltungskosten für solche von der Gemeinde selbst durchgeführte Maßnahmen abwälzbar sind, die auch auf private Dritte hätten übertragen werden können<sup>256</sup>. Hinsichtlich der Bedeutung des Begriffs „geplantes Vorhaben“ hat sich die Auslegung gefestigt, dass es noch keiner konkreten Planung bedarf<sup>257</sup>. Er ist primär durch den konkreten Gebietsbezug und die städtebauliche Zielsetzung gekennzeichnet<sup>258</sup>. Betriebskosten können nach herrschender Meinung nicht den Bauherren aufgebürdet werden, sondern die Deckung ist über Gebühren oder aus den Steuereinnahmen zu realisieren<sup>259</sup>.

---

<sup>251</sup> (vgl. Beck 1993, S.185ff)

<sup>252</sup> (vgl. Busse 2002, S.60ff)

<sup>253</sup> (vgl. Abschnitt 2.1.5)

<sup>254</sup> (vgl. Abschnitt 2.1.4)

<sup>255</sup> (vgl. Grziwotz 1999, S.49)

<sup>256</sup> (vgl. BVerwG 2005, Urteil vom 25.11.2005)

<sup>257</sup> (vgl. BVerwG 2005, Urteil vom 21.06.2005)

<sup>258</sup> (vgl. Bunzel u. a. 1999, S.143)

<sup>259</sup> (vgl. Lahnor 1998, S.75f)

**Thesenbaustein 38:** Folgekosten können nur für gemeindliche Einrichtungen bei Bauprojekten mit einem nicht unerheblichen Umfang geltend gemacht werden. Interne Personal- und Sachkosten können für die Vorbereitung von Verfahrensschritten übertragen werden, nicht aber für die förmlichen Beschlüsse selbst. Aufwendungen für den laufenden Betrieb sind in der Regel ausgenommen.

Betreffen die städtebaulichen Verträge die Erschließung des neuen Baugebietes, so sind die Bestimmungen der §§ 124 ff BauGB zu beachten. Demgemäß kann die Gemeinde die Durchführung der Erschließung auf einen Dritten übertragen. Das Vertragswerk besteht dabei aus dem eigentlichen öffentlich-rechtlichen Erschließungsvertrag und einem zweiten Vertragsteil, der die Refinanzierung regelt. Strebt die Gemeinde eine Vereinbarung dieser Art an, so ist § 124 BauGB lex specialis gegenüber § 11, vor allem da nach erstgenanntem Paragraph Kostenregelungen auch dann möglich sind, wenn der Bebauungsplan bereits seine Rechtswirkung entfaltet hat und weil dort die Freistellung von den abgabenrechtlichen Regelungen der §§ 127 ff geregelt ist. Für eine Folgekostenregelung stellt sich der Sachverhalt hingegen anders dar. Führt der kommunale Planungsträger die Erschließung selbst durch, so kann er die entstehenden Kosten gemäß § 11 auf die davon profitierenden Beteiligten abwälzen, so lange die sachliche Beitragspflicht nicht entstanden ist. Eine spätere Übereinkunft wäre allerdings nichtig<sup>260</sup>.

**Thesenbaustein 39:** Betrifft der Vertrag die Erschließung, so sind die spezialgesetzlichen Regelungen in den §§ 124 ff BauGB zu beachten.

Um dem Konkretisierungsgebot hinsichtlich des ursächlichen Zusammenhangs zwischen Wohnraumschaffung und Folgekosten genüge zu tun, hat sich eine Aufstellung der Aufwendungen im Anhang zum Vertrag als praktikabel erwiesen. Die Gemeinde kann dabei auf ortsübliche Standards zurückgreifen oder Richt- bzw. Orientierungswerte aus der einschlägigen städtebaulichen Literatur entnehmen. In der Regel werden von den Vertragsparteien Ablösungsvereinbarungen angestrebt. Grundsätzlich wäre auch eine Abrechnung nach tatsächlichen Kosten denkbar, was aber für den Vorhabenträger die Schwierigkeit nach sich ziehen würde, dass er die Kosten noch nicht oder nur ungenau in die Finanzierungsplanung einstellen könnte<sup>261</sup>.

**Thesenbaustein 40:** Empfehlenswert ist eine Aufstellung der einzelnen Posten im Anhang des Vertrags und das Anstreben einer Ablösungsvereinbarung.

## 2.3 Sicherung der Vertragserfüllung

Grundsätzlich sind in jedem städtebaulichen Vertrag die Pflichten der Parteien genau zu benennen und Regelungen für deren Sicherung sowie den Fall der Nichterfüllung

---

<sup>260</sup> (vgl. Birk 1999, S.206ff)

<sup>261</sup> (vgl. Bunzel u. a. 1999, S.164ff)

zu treffen. Eine Absicherung der Vertragsinhalte ist umso wichtiger, je weniger Interesse der Unternehmer an deren Erfüllung hat (z. B. Durchführung und Pflege von ökologischen Ausgleichsmaßnahmen, insbesondere wenn diese an anderer Stelle wie der Eingriff statt finden)<sup>262</sup>. Als Instrumente kommen neben Vertragsklauseln zur Eröffnung von Informations- und Kontrollmöglichkeiten insbesondere die Vereinbarung von Nutzungsrechten, Verwertungsrechten, Erwerbsrechten und Formen der Bürgschaft in Betracht. Eine mangelhafte Sicherung kann neben unangenehmen finanziellen Folgen für die Gemeinde auch auf den Abwägungsvorgang innerhalb der Aufstellung des Bebauungsplans durchschlagen und dort zu einem fehlerhaften Ergebnis führen.

**Thesenbaustein 41:** Die Vertragserfüllung ist durchgreifend zu sichern.

Überträgt die Gemeinde die Durchführung öffentlicher Aufgaben an einen Unternehmer oder Dritten, so empfiehlt sich zunächst einmal eine Klausel, die den Vertragspartner formell zur Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen verpflichtet. Diese Erklärung bildet dann die Grundlage für weitere Informations-, Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten. Denkbar wären hier eine bisweilen auch gegenseitig formulierte Mitteilungs- und Auskunftspflicht über Planungen und den Stand der Durchführung, Prüfungs-, Kontroll- und Überwachungsrechte, das Recht zu Weisungen bis hin zur Ersatzvornahme sowie die Einrichtung eines Beirats<sup>263</sup>.

**Thesenbaustein 42:** Vertragsklauseln eignen sich insbesondere, um die Kontrolle der Vertragsdurchführung durch den Investor oder Dritte zu ermöglichen.

Aus dem Bereich der Nutzungsrechte haben vor allem die Dienstbarkeiten und das Erbbaurecht Eingang in die städtebaulichen Verträge gefunden. Es ist dabei darauf zu achten, dass durch eine Dienstbarkeit keine Beschränkung der rechtsgeschäftlichen Verfügungs- und Verpflichtungsmacht statt finden darf. Des weiteren darf der Belastete nicht zu einer aktiven Handlung verpflichtet werden. In der Regel wird es sich um beschränkte persönliche Dienstbarkeiten zu Gunsten der Gemeinde handeln, die die Herstellung und Aufwuchspflege von Ausgleichsmaßnahmen sowie Wohnungsbindungen und Belegungsrechte zum Inhalt haben. In allen Bundesländern außer Bayern und Brandenburg wird zum Teil neben der Dienstbarkeit das Mittel der Baulast verwendet. Als Voraussetzung gilt allerdings, dass der Regelungsgegenstand baurechtlich erheblich sein muss. Im Mittelpunkt steht daher die Vermeidung von Nutzungskonflikten, es kann sich aber auch um Gestaltungsfragen handeln<sup>264</sup>. Der Gestaltungsrahmen der Erbbaurechtsverträge bildet eine weitere Möglichkeit, um eine Abweichung von den städtebaulichen Zielen der Gemeinde zu verhindern. Neben der Errichtung von Gebäuden kann auch die Notwendigkeit der Zustimmung des Grundstückseigentümers zur Vermietung oder Veränderung des Bauwerks geregelt werden. Weiterhin kann in den Vertrag ein Vetorecht des Eigentümers beim Verkauf oder der Belastung des Erbbaurechts aufgenommen werden.

---

<sup>262</sup> (vgl. Grziwotz 1997, S.198f)

<sup>263</sup> (vgl. Bauer 1998, S.93f)

<sup>264</sup> (vgl. Bunzel u. a. 1999, S.244ff)

Gemäß § 7 ErbbauVO hat der Erbbaurechtsnehmer allerdings einen Anspruch auf Zustimmung, sofern der Zweck des Erbbaurechts nicht gefährdet wird.

Zur Sicherung von Zahlungsverpflichtungen bieten sich aus dem Bereich der Verwertungsrechte die Hypothek oder die Grundschild an. Die Reallast ist hingegen heranzuziehen, wenn es sich im Vertrag um Einfriedungen oder Unterhaltungspflichten handelt<sup>265</sup>.

Das Ankaufs- bzw. Wiederkaufsrecht ist als klassisches Sicherungsmittel im Bereich der Wohnraumförderung zu bezeichnen. Die unterste Grenze für den Wiederkaufspreis bildet der Verkaufspreis an den Bauherrn. Diesem sind wertsteigernde Maßnahmen (z. B. Bebauung) und die Anpassung an die allgemeine Wertsteigerung (z. B. gekoppelt an die Teuerungsrate) aufzusatteln. Findet die Wohnraumförderung nicht im Zwischenerwerb statt, so gilt der Ankaufspreis als angemessen, der auf dem Sondermarkt für subventionierte Flächen üblich ist. Problematisch stellt sich die Behandlung begonnener oder bereits fertig gestellter Bauten dar. Es sollte im Vertrag klar gestellt werden, dass nur solche Baukosten ersetzt werden, die zu einer objektiven Werterhöhung führen. Eine Beschränkung auf die tatsächlichen Kosten ist dabei in jedem Fall unbedenklich. Es ist aber auch die Vereinbarung eines Abschlags denkbar, da der Gemeinde durch den Wiederkauf erhöhte Verwaltungskosten entstehen und sie vor allem das Verwertungsrisiko beim Weiterverkauf zu tragen hat. In Anlehnung an die Regelung zum „Heimfall“ in der Erbbaurechtsverordnung ist der Abschlag auf die erstattungsfähigen Baukosten auf ein Drittel zu beschränken. Um rechtlichen Bedenken zu begegnen, kann zudem eine Nachzahlung vereinbart werden, für den Fall, dass die Gemeinde letztlich einen höheren Preis erzielt<sup>266</sup>. Die dingliche Sicherung des Erwerbsrechts erfolgt durch eine Auflassungsvormerkung im Grundbuch<sup>267</sup>. Daraus kann sich allerdings für den Bauherrn ein grundbuchrechtliches Problem bei der Aufstellung seiner Finanzierung ergeben, da die Bank im Falle der Beleihung für die Sicherungshypothek oder -grundschild den ersten Rang fordert. Grundsätzlich bestehen aber keine Bedenken, wenn die Gemeinde mit der Auflassungsvormerkung hinter die Finanzierungspfandrechte zurück tritt. Will die Kommune diese Gunst jedoch nur für den Zweck der Bebauung gewähren, so muss sie dieses im Falle der Grundschild zusätzlich schuldrechtlich absichern, da die Grundschild unabhängig von der Kreditforderung begründet wird. Um das Aufrücken der Rückauflassungsvormerkung zu sichern, wenn die Grundschild nach Erledigung des Sicherungszweckes dem Eigentümer zu steht, kann die Gemeinde sich die Eigentümerrechte und Rückgewährungsansprüche des Käufers abtreten lassen, die Abtretung dem Gläubiger anzeigen sowie sich eine Löschungsvormerkung bei der Grundschild eintragen lassen. Handelt es sich bei dem Grundstückskäufer um einen Bauträger, so ergeben sich durch die Rückauflassungsvormerkung besondere Probleme. Dieser kann keine Baufortschrittsraten kassieren, da der Käufer Gefahr läuft, seine Vermögenswerte zu verlieren, wenn der Bauträger die Bauverpflichtung nicht voll erfüllt und die Gemeinde von ihrem Wiederkaufsrecht Gebrauch macht. Ein möglicher Ausweg läge in einer selbstschuldnerischen Bankbürgschaft des Bauträgers. Wegen der hohen Gebühren ver-

<sup>265</sup> (vgl. Grziwotz 1999, S.27ff)

<sup>266</sup> (vgl. Rastätter 2000, S.31ff)

<sup>267</sup> (vgl. Beck 1993, S.160ff)

zichtet die Gemeinde in diesen Fällen häufig auf die dingliche Sicherung oder verlegt den Zeitpunkt der Erfüllung der Bauverpflichtung vor auf den Beginn der Erdarbeiten oder die Fertigstellung des Rohbaus. Ein weiteres Problem liegt in der Vermietung der entsprechenden Immobilien. Eine unkontrollierte Vermietung an Dritte könnte die städtebaulichen Ziel der Gemeinde unterminieren. Andererseits spricht wenig gegen eine Vermietung an Angehörige der Bevölkerungsgruppen, die den Vergabekriterien der Wohnraumförderung entsprechen. Zudem können persönliche Verhältnisse die Ausübung des Erwerbsrechts im Falle der Vermietung unangemessen erscheinen lassen. Bei der Genehmigung eines Weiterverkaufes ist darauf zu achten, dass der Erwerber der Gemeinde die gleichen Rechte einräumt wie der Verkäufer<sup>268</sup>. In Anlehnung an das Erwerbsrecht zum subventionierten Preis kann statt dessen auch eine Aufzahlungsverpflichtung vereinbart werden, die als Sanktion bei einem unzulässigen Weiterverkauf die Zahlung der Differenz zwischen Verkehrswert und Sondermarktwert an die Gemeinde vor sieht. Einige Urteile sehen diese Praxis zwar kritisch, da sie in der Aufzahlung eine unzulässige Vertragsstrafe im Sinne des AGB-Rechts sehen, aber diese Rechtssprechung würdigt nicht die Situation, die sich aus der Gemeindeordnung ergibt. Die Gemeinde darf nämlich nur dann unter dem Verkehrswert verkaufen, wenn die Erwerber die städtebaulich begründeten Kriterien für einen subventionierten Erwerb erfüllen. Dementsprechend gilt, dass bei hohen Subventionen auch hohe Sanktionen das Gebot der Angemessenheit erfüllen. Zur Prüfung der Angemessenheit sind zudem die Dauer des vertragstreuen Verhaltens und das Vorliegen besonderer Lebensumstände heranzuziehen<sup>269</sup>. Beim gemeindlichen Zwischenerwerb ist zu berücksichtigen, dass im Gegensatz zum Vertragsmodell nicht bestehendes Eigentum gebunden wird, sondern dem Käufer die Chance auf den Erwerb subventionierten Baulandes geboten wird. Die Grenzen der Angemessenheit sind daher weiter auszulegen.

**Thesenbaustein 43:** Je nach verwendetem Modell eignen sich zur Sicherung der Wohnraumförderung Dienstbarkeiten, Erbbaurechtsbestimmungen und die Vereinbarung von Ankaufs- bzw. Wiederkaufsrechten oder Aufzahlungsverpflichtungen.

Neben den bereits erwähnten Grundpfandrechten können auch Bankbürgschaften zur Sicherung gegen Zahlungsunfähigkeit dienen. Das Problem aus Unternehmenssicht liegt in den dafür entstehenden Kosten. Um diese möglichst gering zu halten, ist eine schrittweise Freigabe je nach Realisierungsfortschritt denkbar. Trotzdem versuchen die Unternehmen oftmals, auf Finanzierungsbestätigungen auszuweichen. Bei diesem Nachweis über Eigen- und/oder Fremdmittel mangelt es in der Regel jedoch am Rechtbindungswillen des Bauherren, so dass eine durchgreifende Sicherung nicht gegeben ist. Statt der Bürgschaft ist auch ein Schuldbeitritt denkbar, wenn der Haftende ein eigenes wirtschaftliches Interesse an der Erfüllung der Verbindlichkeit hat. Ein Garantievertrag ist weitgehender und umfasst regelmäßig auch den Ersatz eines etwaigen weiteren Schadens. Für Konzerntöchter kann die Muttergesellschaft gegenüber dem Gläubiger eine sogenann-

---

<sup>268</sup> (vgl. Bunzel u. a. 1999, S.235ff)

<sup>269</sup> (vgl. Busse 2002, S.58ff)

te Patronatserklärung abgeben. Es sollte allerdings gewährleistet sein, dass die Muttergesellschaft auch über eine entsprechende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verfügt<sup>270</sup>. Überträgt die Gemeinde ihr obliegende öffentliche Aufgaben an Unternehmen oder Dritte, so sollte sie in jedem Fall auf eine Vertragserfüllungs- oder Gewährleistungsbürgschaft bestehen. Nur so ist zu vermeiden, dass es für den Erwerber von Grundstücken zu einer Doppelbelastung kommen kann. Dieses wäre beispielsweise im Erschließungsfall möglich, wenn ein Unternehmen die Erschließungskosten über den Grundstückskaufpreis weitergegeben hat, die Anlagen aber nicht fertig ausbaut und die Gemeinde für die Fertigstellung Gebühren erheben muss.

**Thesenbaustein 44:** Zur Sicherung von Zahlungsleistungen bieten sich neben der Grundschuld oder Hypothek die Bürgschaft und dazu verwandte Rechtsformen an.

Neben den beschriebenen Mitteln zur grundsätzlichen Sicherung der Vertragserfüllung gibt es weitere Klauseln, die der Beschleunigung bzw. Erleichterung dienen, wenn der Vertragspartner zur Einhaltung des Abkommens angehalten werden soll. Die Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung ist gemäß § 61 VwVfG für subordinationsrechtliche Verträge möglich. Da eine entsprechende Einordnung bei städtebaulichen Verträgen in der Regel schwierig ist<sup>271</sup>, sollte die Unterwerfung im Zweifelsfall entsprechend § 794 ZPO vereinbart werden. Da hierfür eine notarielle Beurkundung notwendig ist, bietet sich das Vorgehen insbesondere an, wenn der Vertrag zudem Grunderwerb zum Gegenstand hat. Durch die gerichtliche oder notarielle Aufnahme wird zudem eine Schutzwirkung zu Gunsten des gemeindlichen Vertragspartners gewährleistet, die nicht hinter jener des § 61 VwVfG zurück bleibt<sup>272</sup>. Eine Ersatzvornahme kann vereinbart werden, wenn die Gemeinde sachlich und personell dazu in der Lage ist. Zusätzlich ist der Ersatz der dafür entstehenden Aufwendungen abzusichern. Weiterhin können Vertragsstrafen vereinbart werden. Diese müssen so definiert sein, dass sie auf der einen Seite spürbar, aber auf der anderen Seite auch angemessen im Verhältnis zum vertraglichen Vorteil sind<sup>273</sup>.

Ein Rechtsmittelverzicht ist erst nach Entstehung des Rechtsmittels zulässig<sup>274</sup>.

**Thesenbaustein 45:** Vertragsklauseln können zur Beschleunigung oder Erleichterung dienen, wenn die Vertragserfüllung gestört wird (z. B. Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung). Ein Rechtsmittelverzicht im Vorhinein ist unzulässig.

## 2.4 Leistungsstörungen

Trotz der umfangreichen Möglichkeiten zur Sicherung der Vertragserfüllung sollten sich die am Kontrakt beteiligten Parteien über die rechtlichen Folgen von Leistungsstörun-

---

<sup>270</sup> (vgl. Grziwotz 1999, S.30ff)

<sup>271</sup> (vgl. Abschnitt 2.1.1)

<sup>272</sup> (vgl. BVerwG 1994)

<sup>273</sup> (vgl. Bunzel u. a. 1999, S.230)

<sup>274</sup> (vgl. Grziwotz 1999, S.31)

en im Klaren sein. Hierbei spielt neben der Pflichtverletzung im Rahmen rechtmäßiger Verträge auch die mögliche Nichtigkeit städtebaulicher Vereinbarungen eine Rolle.

### 2.4.1 Leistungsstörungen bei rechtmäßigen Verträgen

Im Bezug auf die Rechtsordnung lassen sich die dieses Problem betreffenden Regelungen in die Reihenfolge vertragliche Vereinbarung, spezialgesetzliche Regelung, VwVfG und BGB bringen<sup>275</sup>. Für eine genauere Betrachtung ist neben dem Zeitpunkt der auftretenden Störung die Vertragsart zu betrachten. Zudem ist von Bedeutung, in die Sphäre welcher Vertragspartei das entsprechende Fehlverhalten fällt.

Bereits vor Unterzeichnung der Übereinkunft besteht die Pflicht zur Rücksichtnahme auf den, die Aufklärung des und die Loyalität gegenüber dem Verhandlungspartner<sup>276</sup>. Im Falle einer Pflichtverletzung sind grundsätzlich die §§ 280 ff BGB anzuwenden. Der dort verwandte Begriff „Pflichtverletzung“ ist als Oberbegriff für Nichtleistung, Schlechtleistung, verspätete Leistung und Sonstiges zu sehen. Seit der Schuldrechtsreform am Anfang dieses Jahrhunderts, als der Grundsatz des „culpa in contrahendo“ (c.i.c.) Aufnahme in das BGB fand, dehnt der § 311 diese allgemeinen Haftungsregelungen auf die vorvertragliche Phase aus<sup>277</sup>. Es führt allerdings nicht jeder Abbruch von Vertragsverhandlungen automatisch zu einem Schadensersatzanspruch. Voraussetzung hierfür ist ein schuldhaftes Verhalten einer der Vertragsparteien. Dieses kann insbesondere begründet liegen in einem grundlosen Abbruch der Verhandlungen, einer Verletzung der Aufklärungspflicht oder einem Vertretungsmangel hinsichtlich der Berechtigung zu Vertragsabschlüssen. Für die weitere Betrachtung ist zu unterscheiden zwischen Regelungen zum Planungsrecht und zu sonstigen Pflichten, für die Ansprüche auf Erfüllung begründet werden können.

**Thesenbaustein 46:** Schuldhaftes Verhalten kann auch vor Vertragsabschluss zu Schadensersatzansprüchen führen.

Die Phase nach Abschluss des städtebaulichen Vertrages und vor Schaffung des Baurechts hat sich in der Praxis als besonders kritisch erwiesen, da es nun an die detaillierte Aufstellung der Pflichten geht. Für Leistungsstörungen bei werksvertragsähnlichen Abkommen (z. B. Planung, Bodensanierung, Freilegung) sind insbesondere die §§ 631 ff BGB zu beachten. Bei der Abwicklung der freiwilligen Umlegung ist vor allem fraglich, inwiefern der § 434 BGB Anwendung findet. Genauer gesagt ist zu beantworten, ob es sich bei der Bebaubarkeit von Grundstücken um eine zugesicherte Eigenschaft im Sinne dieser Vorschrift handeln kann. Der Paragraph findet dann keine Anwendung, wenn der Umlegungsvertrag den Bebauungsplan voraussetzt und die Grundstücke ohne konkrete Zusage der Bebaubarkeit übertragen werden. Etwas anderes kann bei einer konkreten Zusage der möglichen Bebauung gelten. Der Anspruch des Grundstückseigentümers erwächst in diesem Fall aber nicht aus einer unzulässigen Zusage von Planungsrecht, sondern aus der Zusage einer Eigenschaft im Rahmen der Übertragung des Grundstücks. Sofern die

<sup>275</sup> (vgl. Abschnitt 2.1.3.3)

<sup>276</sup> (vgl. Grziwotz 1999, S.32)

<sup>277</sup> (vgl. Geis 2002, S.388f)



Förderung und Sicherung der Ziele der Bauleitplanung und die Folgekosten nicht in § 11 BauGB geregelt sind finden die Regelungen des allgemeinen Schuldrechts (§§ 320 ff BGB) Anwendung, da diese Übereinkünfte keiner Vertragsart des besonderen Schuldrechts entsprechen. Für Vertragsteile dieser Gestalt sind also analog zum Zivilrecht Ansprüche auf Erfüllung, Mängelbeseitigung und Schadensersatz denkbar und zwar für beide Parteien<sup>278</sup>. Für das Planungsrecht lässt sich kein durchsetzbarer Primäranspruch begründen. Als Bedingung für die Leistung des Vertragspartners ist diese zu messen an § 162 BGB. Kommt es im Zuge des Aufstellungsverfahrens zum Bebauungsplan durch eine ordnungsgemäße Abwägung zu einer Abweichung von den vertraglich vorgesehenen Planungen, so wird sich daraus kein Schadensersatzanspruch ergeben. Auch hier ist ein schuldhaftes Verhalten auf Seiten der Gemeinde vorauszusetzen, um derlei Ansprüche begründen zu können. Die Risikoübernahme für den Fall des Nichtentstehens von Baurecht bzw. eine Abweichung von der vorgesehenen Planung sollte vertraglich genau geregelt werden. Es ist dabei sowohl eine komplette Übernahme durch die Gemeinde oder den Privaten als auch eine Mischlösung denkbar. In Rechtsprechung und Literatur umstritten ist die Anwendbarkeit des § 60 VwVfG. Obwohl die Nichtentstehung von Planungsrecht zum Teil als Wegfall der Geschäftsgrundlage interpretiert wird<sup>279</sup>, ist dem entgegen zu halten, dass die Gemeinde sich nicht zu einer bestimmten Planung verpflichten darf und dass der Vertragspartner somit auch nicht darauf bauen darf. Dieser Umstand gilt als allgemein bekannt und ist somit als „maßgebliches Verhältnis“ im Sinne des § 60 zu interpretieren. Zu einem unvorhersehbaren Wegfall der Geschäftsgrundlage kann es kommen, wenn sich die finanzielle Situation des Unternehmens entscheidend ändert. Allerdings sind auch hier wegen des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Vertragstreue hohe Anforderungen an den Nachweis der Unzumutbarkeit der Aufrechterhaltung des Vertrages zu stellen. Eine einvernehmliche Änderung der getroffenen Vereinbarungen ist natürlich möglich. Bei dem weiterhin in § 60 niedergeschriebenen Kündigungsrecht der Gemeinde, um schwerwiegende Nachteile für das Gemeinwohl zu verhindern, handelt es sich um ein Notrecht, welches restriktiv zu interpretieren ist<sup>280</sup>.

Nach Eintritt des Planungsrechts sind die Leistungsstörungen bei den sonstigen Pflichten so zu behandeln wie zuvor auch. Die Gemeinde sollte jedoch in dieser Phase eine Vertragskündigung oder den Rücktritt von der Vereinbarung vermeiden, auch wenn sie beispielsweise wegen nicht durchgeführter Arbeiten des Privaten dazu berechtigt wäre. Sie wäre nämlich dadurch um die Möglichkeit der Durchsetzung von Primär- und Sekundäransprüchen beraubt, da das Baurecht bereits entstanden ist. Die Gemeinde sollte daher zum einen die Aufrechterhaltung des Abkommens anstreben und zum anderen im Rahmen der Angemessenheit einen Ausschluss von Wandelung, Rücktritt und Kündigung insgesamt oder für bestimmte Leistungen vereinbaren<sup>281</sup>.

**Thesenbaustein 47:** Nach Vertragsabschluss sind im wesentlichen die Regelungen des BGB zu beachten. Die Risikoübernahme der Nichtentstehung von

<sup>278</sup> (vgl. Birk 1999, S.236ff)

<sup>279</sup> (vgl. z. B. Bonk in (Stelkens u. a. 1998, § 60 Rn. 9), Neuhausen in (Kohlhammer 2003, § 11 Rn. 86))

<sup>280</sup> (vgl. Bunzel u. a. 1999, S.256ff)

<sup>281</sup> (vgl. Birk 1999, S.250ff)

Planungsrecht sollte geklärt werden. Nach Eintritt des Planungsrechts sollte die Gemeinde die Aufrechterhaltung des Vertragsverhältnisses anstreben.

## 2.4.2 Nichtigkeit städtebaulicher Verträge und die Folgen

Verstößt ein Vertrag gegen eine Rechtsnorm, so ergibt sich daraus dann dessen Nichtigkeit, wenn durch die verletzte Norm ein bestimmter Rechtserfolg unbedingt ausgeschlossen werden sollte und öffentliche Belange oder Interessen „von einigem Gewicht“ verletzt werden<sup>282</sup>. Dieser Sachverhalt stellt sich insbesondere bei der Verletzung der Schriftformerfordernis, der Angemessenheit oder des Kausalitätsprinzips ein, wobei die Nichtigkeit grundsätzlich den gesamten Vertrag erfasst<sup>283</sup>. Für eine Teilnichtigkeit ist zunächst Voraussetzung, dass der Vertrag teilbar ist. In einem zweiten Schritt ist festzulegen, wer den Nachteil durch den Rechtsverstoß erleiden würde. Am Ende der Prüfung steht dann die Frage, ob der Vertrag auch ohne den nichtigen Teil geschlossen worden wäre. Somit kann sich im Einzelfall die Teilnichtigkeit ergeben. Der Nutzen salvatorischer Klauseln ist in der Literatur umstritten. Einigkeit herrscht insoweit, dass diese im Fall absoluter Rechtsverstöße das Schicksal der Nichtigkeit teilen. Hierunter versteht man solche Verstöße, die unter keinen Umständen mit der Rechtsordnung vereinbar sind, z. B. die Vereinbarung von Planwertabschöpfungen. Bei relativen Verstößen wird hingegen zum Teil die Ansicht vertreten, dass die Formulierung salvatorischer Klauseln eine Heilung des Mangels bewirken können, z. B. bei Nichtigkeit wegen Verstoßes gegen das Schriftformerfordernis, wenn ein „an sich“ zulässiger Sachverhalt geregelt wird<sup>284</sup>. Eine Vereinbarung, sich nicht auf die Unzulässigkeit einzelner Regelungen zu berufen, ist unzulässig.

Entsteht die Nichtigkeit vor Vertragsabschluss, so ist dieser Sachverhalt so zu behandeln wie bei Leistungsstörungen gültiger Verträge auch, d. h. es können sich in der Anbahnungsphase Ansprüche aus c.i.c. im Falle der Pflichtverletzung ergeben. Nach der Vertragserfüllung sind die Leistungen grundsätzlich gemäß §§ 812 ff BGB rückabzuwickeln. Dieses gilt gemäß dem öffentlich-rechtlichen Erfüllungsanspruch auch für die im obigen Regelungsschema als sonstige Pflichten bezeichneten Vertragsinhalte. Als wesentlich problematischer erweist sich die Nichtigkeit im Hinblick auf bereits erbrachte Planungsleistungen der Gemeinde. Wie bereits dargelegt kann eine bereits erteilte Baugenehmigung nicht rückabgewickelt werden. Die Gemeinde erbringt dabei aber auch keine Leistung im vertragsrechtlichen Sinne sondern schafft lediglich die Voraussetzung für die Leistung des Bürgers. Da nichtige Verträge aber weitestgehend rückabzuwickeln sind, erhält der gemeindliche Vertragspartner seine Aufwendungen zurück. Dem steht der Grundsatz von Treu und Glaube selbst dann nicht entgegen, wenn der Private von dem zur Nichtigkeit führenden Rechtsverstoß wusste. Auch wenn dessen Verhalten als nicht „gentlemanlike“ zu bezeichnen ist, so ergibt sich im Ergebnis doch nur die Situation, die sich auch im Falle einer gesetzestreuen Verwaltung ergeben hätte<sup>285</sup>.

<sup>282</sup> (vgl. Grziwotz 1999, S.34)

<sup>283</sup> (vgl. Oehmen und Busch 1999, S.1413)

<sup>284</sup> (vgl. dafür: (Birk 1999, S.76ff), dagegen: (Reidt 2001, S.48ff))

<sup>285</sup> (vgl. Oehmen und Busch 1999, S.1416ff)

Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass hinsichtlich der Leistungsstörungen keine Regelungslücken in der bestehenden Rechtsordnung auszumachen sind<sup>286</sup>. Um das Risiko von Leistungsstörungen zu vermindern ist auf eine sorgfältige Vertragsgestaltung, eine möglichst risikofreie Formulierung und ansonsten auf eine mögliche Trennung der Vertragsteile zu achten. Neben den im vorigen Abschnitt aufgestellten Klauselkatalog zur Vertragserfüllung sollten vor allem die Folgen der Nichtentstehung von Planungsrecht geregelt werden. Die Gemeinde sollte auch ausdrücklich darauf hinweisen, dass das Planungsrecht anders ergehen kann, auch wenn das Wissen um diesen Sachverhalt beim Vertragspartner vorauszusetzen ist. Zudem ist es für die Gemeinde ratsam, sich die Angemessenheit der vertraglich vereinbarten Pflichten bestätigen zu lassen. Dieses schafft zwar keine Abhilfe bei objektiver Unangemessenheit, führt aber zu einer Beweislastumkehr<sup>287</sup>.

**Thesenbaustein 48:** Die Formulierung der Vertragsinhalte sollte sorgfältig und risikofrei erfolgen, ansonsten ist auf die Trennbarkeit der Vertragsteile zu achten. Eine Klausel, sich nicht auf die Unzulässigkeit von Vereinbarungen zu berufen, ist unzulässig.

## 2.5 Strafrechtliche Risiken

Neben den negativen Auswirkungen von rechtswidrigen Verträgen auf die Realisierung bzw. Kostentragung von städtebaulichen Projekten werden in letzter Zeit zunehmend die Gefahren diskutiert, die sich insbesondere für den für die Gemeinde handelnden Akteur hinsichtlich strafrechtlicher Verfolgung ergeben. An einem konkreten Beispiel soll daher untersucht werden, wie groß die Gefahr ist, dass sich der gemeindliche Vertreter bzw. der Vorhabenträger des Betrugs, der Erpressung oder der Vorteilsnahme bzw. -gewährung schuldig macht.

### *Fallbeispiel:*

*G besitzt im Außenbereich mehrere zusammenliegende Grundstücke. Der Bürgermeister macht die Aufnahme der Grundstücke in einen neuen Bebauungsplan zur Schaffung von Wohnbauland davon abhängig, dass G 40 % der Fläche ohne öffentliche Zweckbindung für etwaige Gemeinbedarfsflächen kostenlos zur Verfügung stellt. Alternative 1: Zur Deckung des Wohnbedarfs von einkommensschwachen Familien soll G 40 % seines Areals zum Verkehrswert für Bauerwartungsland an die Gemeinde verkaufen.*

*Alternative 2: G steckt in finanziellen Schwierigkeiten und wäre ohne die Aufnahme in den Bebauungsplan in seiner wirtschaftlichen Existenz gefährdet. Der Gemeinde ist dieser Umstand bekannt.*

*Alternative 3: Zusätzlich zu Alternative 2 besteht ein Grundsatzbeschluss der Gemeinde, dass sie nur Bebauungspläne erstellt, wenn die Eigentümer 40 % ihrer Fläche kostenlos bereit stellen.*

---

<sup>286</sup> (vgl. Birk 1996)

<sup>287</sup> (vgl. Birk 1999, S.253ff)

*Alternative 4: Der zuständige Notar hält das Handeln der Gemeinde in Alternative 2 zwar für gesetzwidrig, beurkundet aber einen entsprechenden Abtretungsvertrag, um die guten Kontakte zur Gemeinde zu pflegen.*

### 2.5.1 Betrug

Eine Strafbarkeit des Amtsträgers wegen Betruges nach § 263 StGB ist i. d. R. zu verneinen, da es an einem Täuschungstatbestand im Sinne der genannten Vorschrift mangelt. Die Gemeinde legt ihre Bedingungen für die Aufstellung eines Bebauungsplans typischerweise offen dar. Somit ist auch in dem hier behandelten Fall eine betrügerische Absicht aus behördlicher Sicht nicht zu erblicken<sup>288</sup>.

Der Vorwurf der Täuschung ist allerdings gegenüber dem Grundstückseigentümer berechtigt, soweit er beim Abschluss des städtebaulichen Vertrages die Bereitschaft zur Erfüllung der ihm obliegenden Pflichten nur vorspiegelt, um die Voraussetzung zum Erlangen einer Baugenehmigung zu schaffen. Für eine Strafbarkeit wegen Betruges fehlt es jedoch an einer Vermögensschädigung auf Seiten der Gemeinde, da diese nur eine Planungsleistung vollbringt<sup>289</sup>.

Insgesamt ist eine Strafverfolgung wegen Betruges im Regelfall konsensualen Handelns im städtebaulichen Bereich nicht zu befürchten.

### 2.5.2 Erpressung

Es ist eine weit verbreitete Praxis der Gemeinden, die Aufstellung eines Bebauungsplans davon abhängig zu machen, dass sie die Verfügungsgewalt über zumindest einen Teil der zu überplanenden Flächen erhält. In Rechtsprechung und Literatur herrscht Einigkeit darüber, dass die Ausübung dieses Planungsdrucks in jedem Fall dann unbedenklich ist, wenn es sich um einen Erwerb zum Verkehrswert handelt und die Flächen einem öffentlichen Zweck dienen sollen<sup>290</sup>. Mangelt es hingegen an diesen Voraussetzungen, so sind die Tatbestandsmerkmale der Erpressung im Einzelnen zu prüfen.

Für eine Verurteilung wegen Erpressung bedürfte es zunächst einmal einer „Drohung mit einem Übel“. Die Ankündigung des Unterlassens einer nicht gebotenen Handlung kann nur dann ein Übel sein, wenn mit der Vornahme besagter Handlung ein sonst drohendes Übel abgewendet würde (Eingriffs-Unterlassungsdrohung)<sup>291</sup>. Dieser Sachverhalt ist insbesondere dann gegeben, wenn der Bedrohte ohne die Handlung des Drohenden in wirtschaftliche Existenznot geraten würde<sup>292</sup>. Darüber hinaus kann auch der Fortbestand eines schweren Übels das gleiche Gewicht erlangen oder ein Übel, welches zwar nicht existenzbedrohend wirkt, aber eine besonders schwere Zumutung darstellt. Eine entsprechende Interpretation wird vom BGH zumindest für naheliegend gehalten, wenn auch nicht abschließend entschieden. Liegt der Grund für die Entstehung des Ver-

---

<sup>288</sup> (vgl. Burmeister 2003, S.1141)

<sup>289</sup> (vgl. Grziwotz 2001, S.1533)

<sup>290</sup> (vgl. Grziwotz 2000, S.1438)

<sup>291</sup> (vgl. BGH 1998, Urteil vom 22.04.1998)

<sup>292</sup> (vgl. BGH 1998, Urteil vom 11.11.1998)

trags hingegen allein in der Unerfahrenheit, dem mangelhaften Urteilsvermögen oder der Willensschwäche des Vorhabenträgers, so erwächst daraus kein Tatbestand, der die Voraussetzungen für eine Anklage wegen Erpressung liefern würde. Desgleichen stellt das Strafrecht nicht das Streben eines Vorhabenträgers nach wirtschaftlicher Verbesserung oder der Erhaltung eines gehobenen status quo unter Schutz.

Die Frage nach der Strafbarkeit hängt nicht von der Initiative ab. Es kommt nicht darauf an, ob die Gemeinde den Anteil an werdendem Bauland von Beginn an fordert oder ob sie ein entsprechendes Angebot für die Schaffung von Bauland annimmt. Voraussetzung für die Strafverfolgung ist hingegen, dass beim Betroffenen ein Vermögensnachteil eintritt. Dieses wird regelmäßig bei Abschluss eines unrechtmäßigen städtebaulichen Vertrags erfüllt sein. Zu einer anderen Beurteilung kann man dann gelangen, wenn der Vorhabenträger von vornherein zur Verweigerung der Zahlung entschlossen ist. In diesem Fall dürfte nur eine versuchte Erpressung vorliegen<sup>293</sup>.

Aus subjektiver Sicht muss der Bedienstete die Bereicherung der Gemeinde angestrebt haben. Zudem muss er zumindest bedingt vorsätzlich handeln, d. h. er muss sich darüber im klaren sein, dass der die Vermögensverschiebung auslösende Vertrag rechtswidrig ist oder dieses zumindest billigend in Kauf nehmen<sup>294</sup>.

Sollten die vorgestellten Kriterien erfüllt seien, so bedarf es im letzten Schritt noch einer Verwerflichkeitsprüfung nach § 253 Abs. 2 StGB. Ziel der Übernahme des § 6 BauGB-MaßnahmenG in das BauGB war es, vertraglichen Regelungen zwischen Gemeinden und Investoren im Städtebaurecht einen größeren Raum zu eröffnen<sup>295</sup>. Es würde dieser Zielsetzung entgegen laufen, wenn die Grenzen der Strafwürdigkeit weit gesteckt würden.

Im vorliegenden Fall mangelt es grundsätzlich an einer Drohung mit einem Übel, da die Vereitelung der Chance auf wirtschaftliche Gewinne nicht strafrechtlich belegt ist. Anders ist der Sachverhalt bei Alternative zwei zu beurteilen. Aufgrund der drohenden Existenznot spricht in Verbindung mit der rechtswidrigen Vertragsgestaltung einiges dafür, dass der gemeindlich Handelnde Gefahr läuft, wegen Erpressung belangt zu werden. Die Rechtsfolgen eines Grundsatzbeschlusses in Alternative drei werden in der Literatur unterschiedlich gesehen. Auf der einen Seite wird die Ansicht vertreten, dass hier ein besonders schwerer Fall von Erpressung vorliegt, da die Operation mit solchen Beschlüssen einem erwerbs- oder bandenmäßigem Handeln im Sinne des § 253 Abs. 4 StGB nahe kommt<sup>296</sup>. Andererseits gibt es Stimmen, die gerade in der grundsätzlich gleichen Vorgehensweise der Gemeinde keinen tauglichen Anknüpfungspunkt für den Vorwurf der Erpressung sehen, da keine Beziehung zur individuellen Notlage des Einzelnen existiert<sup>297</sup>. Beide Ansätze lassen aber außer Acht, dass ein Grundsatzbeschluss der Gemeinde nur das grundsätzliche Vorgehen der Gemeinde definiert und keinen Anspruch auf Ausschließlichkeit erhebt. Wie bereits im Bezug auf die Angemessenheit und Planwertabschöpfung dargestellt, ist eine Betrachtung des Einzelfalls unerlässlich<sup>298</sup>. Gle-

---

<sup>293</sup> (vgl. Burmeister 2003, S.1133)

<sup>294</sup> (vgl. Busse 2002, S.51ff)

<sup>295</sup> (vgl. Schmidt-Eichstaedt 1996, Unterrichtung der Bundesregierung)

<sup>296</sup> (vgl. Grziwotz 2000, S.1440)

<sup>297</sup> (vgl. Burmeister 2003, S.1134)

<sup>298</sup> (vgl. Abschnitt 2.1.6)

ches muss auch hier gelten. Ein bloßer Beschluss der Gemeinde ist kein taugliches Mittel, um gesetzliche Bestimmungen auszuhebeln. Der in Alternative vier beschriebene Tatbestand kann zu einer Belangung des Notars wegen Beihilfe zur Erpressung führen, da er sich des gesetzeswidrigen Verhaltens der Gemeinde bewusst war und dieses trotzdem gefördert hat<sup>299</sup>. Es ist noch anzumerken, dass bereits mit der Aufnahme der Vertragsverhandlungen und der damit verbundenen Drohung der Vorwurf der versuchten Erpressung im Raum steht, der unter den weiteren genannten Voraussetzungen zu einer Verurteilung nach § 253 Abs. 3 StGB führen kann<sup>300</sup>.

**Thesenbaustein 49:** Wenn die betroffenen Grundstückseigentümer durch die Nichtberücksichtigung im Bebauungsplan in existenzielle Not geraten, so ist auf eine besonders sorgfältige Vertragsgestaltung zu achten, da der Amtsträger bei einer rechtswidrigen Formulierung Gefahr läuft, sich der Erpressung schuldig zu machen.

### 2.5.3 Vorteilsnahme

Durch die Reaktion des Gesetzgebers auf die Parteispendenaffäre ist die Strafbarkeitsschwelle hinsichtlich der Vorteilsnahme gesenkt worden. Insbesondere die Tatsache, dass nun auch die Entgegennahme von Vorteilen zu Gunsten Dritter strafbewährt ist, gibt Anlass zur Diskussion der strafrechtlichen Folgen ungültiger städtebaulicher Verträge.

Zunächst einmal ist zu prüfen, ob der Bevorteilte Amtsträger ist. Neben dem Bürgermeister und den Gemeindebeamten kommen hierfür auch Angestellte von kommunal beherrschten Entwicklungsgesellschaften und juristischen Personen des Privatrechts in Betracht, die als verlängerter Arm der öffentlichen Hand fungieren. Auch die Mitglieder des Gemeinderates können zu diesem Personenkreis gezählt werden, sofern die zu untersuchende Tätigkeit ihren Verwaltungsaufgaben und nicht der Gesetzgebung zuzuordnen ist<sup>301</sup>. Ferner ist es von Bedeutung, dass der Amtsträger die Erlangung des Vorteils für seine Dienstaussübung anstrebt. Einer Zuordnung zu einer konkreten Diensthandlung bedarf es nicht.

Für die Beurteilung der Strafbarkeit ist es nach § 331 StGB unerheblich, ob der Gemeindevertreter den Vorteil fordert, annimmt oder sich versprechen lässt. Ebenso ist es unerheblich, ob die Diensthandlung bereits abgeschlossen ist, gleichzeitig vorgenommen wird oder erst noch absolviert werden soll<sup>302</sup>. Unter dem Vorteilsbegriff im Sinne der Bestechungsdelikte werden dabei alle Leistungen subsumiert, auf die der Amtsträger keinen Anspruch hat und die seine wirtschaftliche, rechtliche oder auch nur seine persönliche Lage objektiv verbessern<sup>303</sup>. Seit der besagten Verschärfung der Gesetzeslage durch den Erlass des Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption fallen auch die Leistungen unter den Vorteilsbegriff, die altruistisch zum Wohle Dritter angestrebt werden. Unter den Begriff des Dritten fällt dabei auch die Anstellungskörperschaft des Agierenden.

---

<sup>299</sup> (vgl. Grziwotz 2001, S.1532)

<sup>300</sup> (vgl. Busse 2002, S.52)

<sup>301</sup> (vgl. Burmeister 2003, S.1135)

<sup>302</sup> (vgl. BGH 1986)

<sup>303</sup> (vgl. Grziwotz 2001, S.1532)

Bei einer engen Auslegung des Vorteilbegriffs würde demnach jeder ungültige Vertrag mit einer die Gemeinde begünstigenden Regelung zur Strafbarkeit des Amtsträgers führen. Man steht also vor dem Dilemma, dass der Gesetzgeber zum einen mit Einführung des § 11 in das BauGB den städtebaulichen Vertrag und zum anderen mit der Verschärfung der strafrechtlichen Regelungen zur Bestechlichkeit das Vertrauen der Bevölkerung in staatliches Handeln fördern wollte. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Verantwortlichen in der Gemeindeverwaltung zur sparsamen Haushaltsführung verpflichtet sind. Unter diesen Voraussetzungen liegt der Analogschluss zur höchstrichterlichen Rechtsprechung für den universitären Bereich im Bezug auf die Drittmittelforschung nahe. Dort wird doziert, dass der Straftatbestand der Vorteilsnahme und die hochschulrechtlich verankerte Aufgabe der Drittmittelforschung in einen Einklang zu bringen sind, der dem Gedanken der Rechtssicherheit und dem Schutzgut der Strafvorschrift angemessen Rechnung trägt. Hierfür ist insbesondere die Offenlegung der Vereinbarung von Nöten, um das Vertrauen des Bürgers in die Sachgerechtigkeit und Nicht-Käuflichkeit dienstlichen Handelns zu stärken. Der Wertungsgleichklang zwischen hochschulrechtlicher Aufgabenstellung und Gesetzeslage ist dabei auf der Tatbestandsebene herzustellen, d. h. beim Beziehungsverhältnis zwischen Vorteil und Diensthandlung ist zu berücksichtigen, dass es durch die erwünschte und grundsätzlich genehmigungsfähige Einwerbung von Drittmitteln beeinflusst wird. Eine verlässliche Richtschnur für den Amtsträger im nicht-juristischen Sinne bilden die allgemeinen Regeln der Lauterkeit und Offenheit<sup>304</sup>. Eine analoge teleologische Reduktion bietet sich beim städtebaulichen Vertrag an. Es gibt hier allerdings keine Verfahrensvorschriften wie bei der Drittmittelforschung, die als Kriterium für zulässiges Handeln herangezogen werden könnten. Statt dessen liegt eine Differenzierung nach materiellen Gesichtspunkten nahe. Formelle Fehler sind i. d. R. heilbar und beeinflussen das Gebärden des Amtsträgers nicht. Materiell rechtswidrige Verträge sollten dann keine Strafverfolgung nach sich ziehen, wenn das gleiche monetäre Ergebnis bei anderer rechtstechnischer Einkleidung erzielbar wäre (z. B. allgemeine Folgekostenregelung, die konkretisierbar wäre)<sup>305</sup>.

Weitere Voraussetzung für den Vorwurf der Vorteilsnahme ist auch hier der bedingte Vorsatz. Dieser wird insbesondere dann zu bejahen sein, wenn über den Umstand der Rechtswidrigkeit des städtebaulichen Vertrages bereits in einem gleich gearteten, zurückliegenden Fall höchstrichterlich entschieden wurde.

In dem eingangs geschilderten Fall begeht der Bürgermeister eine Straftat gemäß § 331 StGB. Er verlangt als Amtsträger für die Dienstaussübung einen Vorteil für die Gemeinde, auf den kein Anspruch besteht, da er die Flächenbereitstellung ohne Zweckbindung verlangt. Die Rechtswidrigkeit einer solchen Vertragsgestaltung ist hinlänglich bekannt. Anders ist Alternative eins zu beurteilen, da es sich um eine zulässige Vertragsgestaltung handelt. Selbst ein Erwerb unter dem Verkehrswert würde nicht den Tatbestand der Vorteilsnahme erfüllen, weil es zumindest einige Stimmen gibt, die einen entsprechenden Vertragsabschluss nach § 11 BauGB für legal halten. Da es noch keine anders lautende Grundsatzentscheidung gibt, mangelt es hier in jedem Fall am bedingten Vorsatz, wenn

<sup>304</sup> (vgl. BGH 2002, Urteil vom 23.05.2002)

<sup>305</sup> (vgl. Burmeister 2003, S.1136ff)

ein Gericht den Vertrag für ungültig erklären sollte<sup>306</sup>. In Alternative vier würde sich der Notar wiederum der Beihilfe schuldig machen. Der Versuch der Vorteilsnahme ist im Gegensatz zur versuchten Erpressung nicht strafbar<sup>307</sup>.

**Thesenbaustein 50:** Lässt sich ein Amtsträger vorsätzlich unrechtmäßige Vorteile für sich oder die Gemeinde versprechen, so macht er sich der Vorteilsnahme schuldig.

#### 2.5.4 Vorteilsgewährung

Den Gegenpart zur Vorteilsnahme bildet die Vorteilsgewährung und ist nach § 333 StGB ebenfalls strafbar. In den meisten Fällen wird es allerdings in Ermangelung eines Vorsatzes auf Seiten des Privaten zu keiner Strafverfolgung kommen. Für professionelle Immobilienentwickler ist das Risiko jedoch nicht gänzlich von der Hand zu weisen, da bei der „Pflege von Beziehungen“ die Grenze des Zulässigen überschritten werden kann<sup>308</sup>.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es auch wegen der drohenden strafrechtlichen Verfolgung einer sorgfältigen Ausarbeitung der städtebaulichen Verträge bedarf. Die Gefahr, sich der Erpressung oder des Betrugs schuldig zu machen, ist zwar gering, aber die Gefahr der Vorteilsnahme ist nicht zu unterschätzen. Durch die teleologische Reduktion lässt sich das Risiko zwar mildern, aber der sicherste Weg ist in jedem Fall, unrechtmäßige Verträge zu vermeiden.

---

<sup>306</sup> (vgl. Burmeister 2003, S.1139f)

<sup>307</sup> (vgl. Busse 2002, S.53)

<sup>308</sup> (vgl. Benz 1994, S.157ff)



## Kapitel 3

# Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

In den beiden Abschnitten dieses Kapitels sollen die für den Wohnungsmarkt wesentlichen Aspekte aus dem Bereich der Wirtschaftswissenschaften näher beleuchtet werden. Der erste Abschnitt geht dabei der Frage nach, inwiefern Erkenntnisse aus der Volkswirtschaft zu einem sinnvollen Einsatz städtebaulicher Verträge beitragen können. Im Anschluss stehen betriebswirtschaftliche Überlegungen im Focus, die neben dem Kriterium einer gesicherten Finanzierung auch aus manigfaltigen Rechtsgründen von Bedeutung sind<sup>309</sup>.

### 3.1 Die Volkswirtschaftslehre

Eine individualistische Wirtschaftsordnung ist gekennzeichnet durch souverän agierende Mitglieder und eine dezentrale Organisation. Die Koordination der individuellen Interessen findet durch den Tausch auf Märkten statt. Allgemein kann man sagen, dass sich die Volkswirtschaftslehre mit der Knappheit beschäftigt, wobei darunter das Verhältnis der Bedürfnisse der Marktteilnehmer zu deren verfügbaren Mitteln zu verstehen ist. Zur Befriedigung der Bedürfnisse bedarf es Güter. Deren Erzeugung hängt wiederum ab von der Verfügbarkeit der Produktionsfaktoren. In diese Kategorie fällt auch der Boden als Untergruppe der natürlichen Ressourcen. Die erste Aufgabe der Volkswirtschaftslehre besteht nun in der Beschreibung von wirtschaftlichen Vorgängen. Darüber hinaus soll sie aber auch zukünftige Abläufe des Wirtschaftsgeschehens prognostizieren und somit dazu beitragen, dass die Entwicklung in Richtung bestimmter Ziele beeinflusst werden kann<sup>310</sup>.

#### 3.1.1 Grundlagen und Begriffsdefinitionen

Da diese Arbeit auf verschiedenen Wissenschaftsbereichen fußt, ist davon auszugehen, dass zumindest ein Teil der Leser nicht über vertiefte Kenntnisse der Volkswirtschaftslehre verfügt. Daher werden in diesem Abschnitt die für das Verständnis der weiteren

---

<sup>309</sup> (vgl. z. B. Abschnitt 2.1.5)

<sup>310</sup> (vgl. Räss 2002)

Abhandlung wesentlichen Begriffe kurz erläutert.

Zur Beschreibung aller *Produktionsmöglichkeiten* müssen bestimmte Quanten von eingesetzten Gütern und Arbeitsleistungen Quanten erzeugter Güter gegenübergestellt werden. Der *Produktionsprozess* wird durch die Zuordnung bestimmter Faktorbestände zu einem Güterbündel abgebildet. Die Auswahl des Produktionsvektors muss dem Prinzip der *Effizienz* genügen, d. h. es darf weder möglich sein, mit gleichem Faktoreinsatz mehr zu produzieren, noch ein Produkt mit geringerem Einsatz herzustellen<sup>311</sup>.

Angenommen, ein Gut würde durch den Einsatz von zwei Faktoren erzeugt und durch eine partielle Faktorvariation, d. h. in diesem Fall Erhöhung des Einsatzes eines Faktors, könnte eine Steigerung der Produktion erreicht werden. Die für die jeweils letzte Einheit des variierten Faktors auftretende zusätzliche Produktionsmenge wird dann als *Grenzprodukt* bezeichnet. Die Größe korreliert stark mit der *partiellen Produktionselastizität*. Diese gibt wieder, um wie viel Prozent die Produktion steigt, wenn der Einsatz des betreffenden Faktors um 1 % erhöht wird. Das *Wertgrenzprodukt* lässt sich schließlich durch die Multiplikation des Grenzproduktes eines Faktors mit dem Güterpreis berechnen<sup>312</sup>.

Zwischen den Produktionsfaktoren kann es *Substitutionsmöglichkeiten* geben. In diesem Fall kann im Zuge des Produktionsprozesses ein Faktor zumindest zum Teil durch einen anderen ersetzt werden. Die *Grenzrate der Substitution* errechnet sich aus dem Quotienten der Grenzprodukte der Faktoren, entspricht also dem Verhältnis, in dem diese Größen zueinander stehen. Gemessen wird die Austauschbarkeit durch die *Substitutionselastizität*. Betrachtet man als Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit, so gibt die Substitutionselastizität näherungsweise an, um wie viel Prozent die Kapitalintensität bei einer einprozentigen Erhöhung der Grenzrate der Substitution zu nimmt<sup>313</sup>.

Die Bedeutung der *Opportunitätskosten* soll an einem Beispiel deutlich gemacht werden. Robinson Crusoe strandet auf einer Insel und muss entscheiden, wie er seinen Vorrat an Schiffszwieback für die Zukunft aufteilen soll. Eine Nutzung in der Gegenwart zieht dabei als Konsequenz eine geringere Nutzung in der Zukunft nach sich. Die Verwendung heute führt also zu Kosten der „entgangenen Gelegenheit“, den so genannten *Opportunitätskosten*. Um diese korrekt zu ermitteln, muss er den zukünftigen Konsum auf den heutigen Zeitpunkt abdiskontieren und als *Bar- oder Gegenwartswert* in die Rechnung einführen. Bei der Produktion von zwei Gütern wären die Opportunitätskosten des einen Gutes die Menge, auf die er verzichten muss, wenn er die Produktion des anderen Gutes erhöhen würde<sup>314</sup>.

Der *Schattenpreis* eines Gutes spiegelt nicht den momentanen Marktpreis des selben wider, sondern die subjektive Einschätzung des Eigentümers über den künftig zu erzielenden Verkaufspreis. Bei Betrachtung des Grundstücksmarktes wird dieser insbesondere die Verknappung des Wohnbaulandes berücksichtigen und den Schattenpreis zur Berechnung der Opportunitätskosten heran ziehen<sup>315</sup>.

Die *Allokationstheorie* beschreibt die institutionellen Mechanismen, die die konkurrieren-

<sup>311</sup>(vgl. Neumann 1995, S.56ff)

<sup>312</sup>(vgl. Ottmann 1995, S.50f)

<sup>313</sup>(vgl. Neumann 1995, S.69ff)

<sup>314</sup>(vgl. Siebert 1983, S.13)

<sup>315</sup>(vgl. Ottmann 1995, S.55)

den Verwendungen eines Gutes steuern und versucht die Frage zu beantworten, in welchen Verwendungen die Güter eingesetzt werden sollen. Bei der Betrachtung der Wohnraumversorgung spielen insbesondere intertemporale Allokationsfragen mit konkurrierenden Verwendungen in der Zeit eine Rolle, da bei einem gegebenen Stand an Ressourcen eine Nutzung heute eine Verwendung in der Zukunft ausschließt<sup>316</sup>.

Voraussetzung für den funktionierenden Wettbewerb ist die Situation der *vollständigen Konkurrenz*, in der ein einzelner Käufer oder Verkäufer über keine Marktmacht verfügt und somit auch keinen Einfluss auf die Preisbildung besitzt. Eine Bedingung hierfür ist ein homogenes Angebot, d. h. dass die Güter der Anbieter völlig gleich sein müssen. Des weiteren müssen alle Marktteilnehmer über die Qualität des Gutes und den Marktpreis informiert sein. Zudem muss es sowohl auf der Anbieter- als auch auf der Nachfragerseite eine große Anzahl von Marktteilnehmern geben. Die vierte Bedingung besagt, dass ein freier Marktzutritt gewährleistet sein muss. Es dürfen diesbezüglich weder administrative noch gesetzliche Hemmnisse bestehen<sup>317</sup>.

Mittels der nachfolgenden Skizze seien noch drei Begriffe aus der statistischen Entscheidungstechnik erläutert:

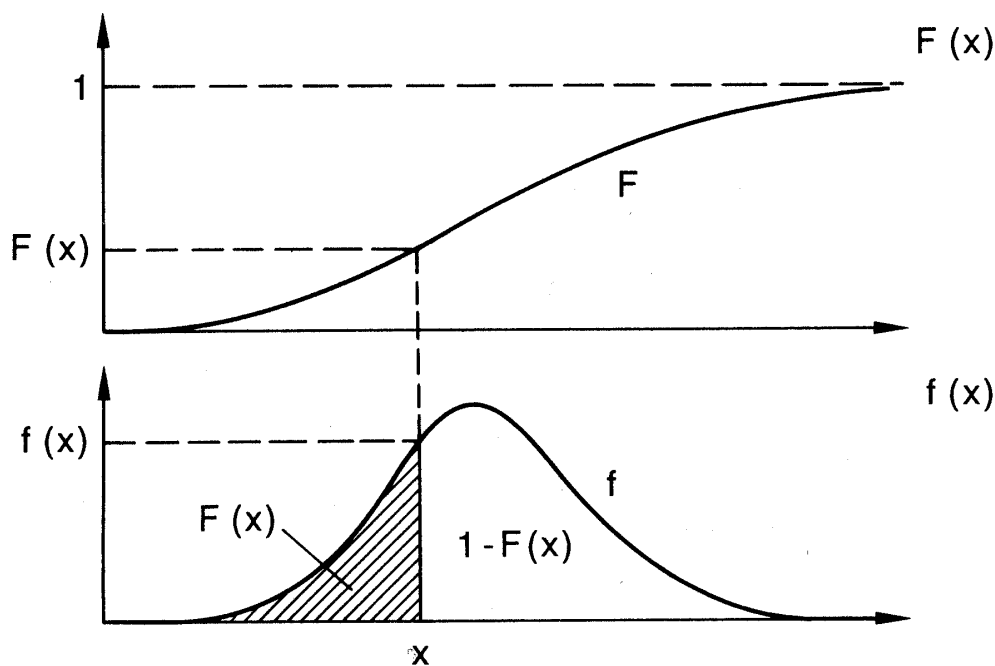


Abbildung 3.1: Zusammenhang zwischen Dichtefunktion und Verteilungsfunktion (Quelle: Sachs 1999)

<sup>316</sup>(vgl. Siebert 1983, S.4f)

<sup>317</sup>(vgl. Neumann 1995, S.27f)

Die *Dichtefunktion*  $f$  beschreibt, wie die Gesamtwahrscheinlichkeit über den Wertebereich der stetigen Zufallsvariable  $X$  verteilt ist. Die *Verteilungsfunktion*  $F$  gibt dann an, wie groß die Wahrscheinlichkeit für Realisationen einer Zufallsvariable im Bereich von  $-\infty$  bis zu einer oberen Grenze  $x$  ist. Wählt man beispielsweise als Zufallsvariable die Lebensdauer  $T$ , so lässt sich zudem die Wahrscheinlichkeit für das „umgekehrte Ereignis“ angeben. Die Ausfall- oder Sterberate ergibt sich als Quotient aus Dichtefunktion und Überlebenswahrscheinlichkeit<sup>318</sup>:

$$r(t) = \frac{f(t)}{1 - F(t)}.$$

### 3.1.2 Das Pontrjaginsche Maximumsprinzip

Das Streben nach der mathematischen Modellierung dynamischer Prozesse hat eine lange Tradition. Bereits die alten Griechen beschäftigten sich mit isoperimetrischen Problemstellungen. Wichtige Vorarbeiten für die modernen Lösungsmethoden lieferten in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts Newton, Bernoulli, Euler und Lagrange, als sie die „Variationsrechnung“ auf den Weg brachten. Die erste Anwendung dieses Verfahrens auf ein intertemporales ökonomisches System geht auf Evans im Jahre 1924 zurück. In den fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts hat die Schule um Pontrjagin die „optimale Kontrolltheorie“ begründet, die heute das geeignete Instrumentarium zur Behandlung dynamischer Prozesse liefert<sup>319</sup>.

Die Beschreibung wirtschaftlicher Vorgänge verläuft grundsätzlich analog zur Mechanik. Betrachtet man den geradlinigen Bewegungsablauf eines Körpers, so lässt sich dessen Zustand durch eine von der Zeit abhängende Ortsfunktion und die Geschwindigkeit beschreiben. Die Bewegung kann durch die Wahl der Beschleunigung beeinflusst werden. Der gesamte Bewegungsvorgang lässt sich also durch Zustands- und Kontrollvariablen beschreiben<sup>320</sup>.

Das optimale Kontrollproblem bei intertemporalen Entscheidungsprozessen lässt sich folgendermaßen zusammenfassen<sup>321</sup>:

$$J = \int_0^T e^{-rt} F(\mathbf{x}, \mathbf{u}, t) dt + e^{-rT} S(\mathbf{x}(T), T) \rightarrow \max \quad (3.1)$$

$$\dot{\mathbf{x}} = \mathbf{f}(\mathbf{x}, \mathbf{u}, t)$$

$$\mathbf{x}(0) = \mathbf{x}_0$$

$$\mathbf{u}(t) \in \Omega \subseteq \mathbb{R}^m$$

Dabei ist der Zeitraum  $[0, T]$  die Planungsperiode, über die eine Firma den Gesamtprofit maximieren möchte. Der Zustand der Firma wird durch ein Bündel von Kapitalbeständen  $\mathbf{x}(t)$  beschrieben, deren Niveau von vergangenen Investitionen abhängt. Im Vektor  $\mathbf{u}(t)$  sind die Kontrollvariablen zusammengefasst, z.B. die Höhe der zu produzierenden Menge. Beide Vektoren bestimmen die Nettoprofitrate  $F$ .  $S$  beschreibt den

<sup>318</sup>(vgl. Sachs 1999, S.56ff)

<sup>319</sup>(vgl. Feichtinger und Hartl 1986, S.11)

<sup>320</sup>(vgl. Bronstein und Semendjajew 1991, S.401)

<sup>321</sup>( $\dot{x}$  steht für die Ableitung von  $x$  nach der Zeit)

Wert des Kapitals am Ende des Planungszeitraums und  $r$  steht für die Diskontrate. Der Diskontfaktor  $e^{-rt}$  stellt das stetige Analogon des aus der Zinsrechnung bekannten Ausdrucks  $(1+r)^{-t}$  dar. Der Barwert des Profitstroms ist durch das Zielfunktional  $J$  zu ermitteln. Aufgabe der Unternehmensleitung ist es dann, die Kontrollvariablen so zu wählen, dass der Gesamtgewinn  $J$  maximal wird. Zu berücksichtigen ist dabei die Tatsache, dass die Firma den Kapitalstock zum Zeitpunkt  $t$  nicht frei bestimmen kann, da dieser das Resultat vergangener Entscheidungen und der Höhe der Anfangskapitalausstattung  $\mathbf{x}(0)$  darstellt. Die Änderung des Unternehmenszustandes wird durch  $\dot{\mathbf{x}}$  beschrieben. Die Werte der Kontrolltrajektorien sollen in der nichtleeren Menge  $\Omega$  liegen.

Die Lösung des Problems basiert auf der Hamilton-Funktion unter der Verwendung des Schattenpreises  $\lambda$ :

$$H(\mathbf{x}, \mathbf{u}, \lambda, t) = F(\mathbf{x}, \mathbf{u}, t) + \lambda f(\mathbf{x}, \mathbf{u}, t) \quad (3.2)$$

Die obige Gleichung beschreibt die totale Auswirkung der Entscheidung  $\mathbf{u}$  zum Zeitpunkt  $t$  auf die Unternehmensbilanz. Der unmittelbare Effekt besteht in Verbindung mit dem herrschenden Zustand  $\mathbf{x}$  darin, dass die Profitrate  $F$  erzielt wird. Die indirekte Wirkung manifestiert sich im Wert der Änderung der mit dem Schattenpreis  $\lambda$  bewerteten Kapitalbestände.

Als notwendige Bedingung für die Existenz eines lokalen Maximums ist zu fordern, dass die Ableitung nach den Kontrollvariablen verschwindet ( $H_{\mathbf{u}} = 0$ ). Damit das Planungsoptimum erreicht wird, muss für die Ableitung nach den Zustandsvariablen gelten:

$$-H_{\mathbf{x}} = \dot{\lambda} - r\lambda \quad (3.3)$$

Zur besseren Interpretation erfolgt eine Umformung der Gleichung zu:

$$-\dot{\lambda} + r\lambda = H_{\mathbf{x}} = F_{\mathbf{x}} + \lambda f_{\mathbf{x}} \quad (3.4)$$

Auf der linken Seite steht somit der Nettoertrag einer angelegten Kapitaleinheit, der mit der Diskontrate  $r$  verzinst wird. Er setzt sich zusammen aus Bewertungsänderungen des Kapitalstocks und dem Zinsertrag. Auf der rechten Seite erscheint der marginale Beitrag einer in den Prozess investierten Kapitaleinheit, der sich aus dem direkten Grenzertrag und den künftig zu erwartenden marginalen Kapitalerträgen ergibt. Am Endzeitpunkt gilt die Transversalitätsbedingung:

$$\lambda(T) = -S_{\mathbf{x}} \quad (3.5)$$

Sie besagt, dass der Preis einer zusätzlichen Kapitaleinheit am Ende des Planungshorizonts gleich dem marginalen Restwert sein soll<sup>322</sup>.

### 3.1.3 Das alloktionstheoretische Modell für Wohnbaulandmarkt

Grundlage der Allokationstheorie ist das Rationalprinzip, d. h. es wird angenommen, dass sich die Marktteilnehmer ökonomisch rational verhalten. Das Problem liegt nun darin, dass es keinen eindeutig feststellbaren Zweck der Wirtschaft gibt, sondern nur viele

<sup>322</sup> (vgl. Feichtinger und Hartl 1986, S.18ff)

individuelle Ziele. In einer individualistischen Wirtschaftsordnung muss das Rationalprinzip daher anders interpretiert werden. Eine aus volkswirtschaftlicher Sicht bestmögliche Verwendung der natürlichen Ressourcen ist dann erreicht, wenn man kein Individuum besser zu stellen vermag, ohne dass sich die Lage eines anderen dadurch verschlechtert (*Pareto-Optimum*)<sup>323</sup>. Oftmals wird die volkswirtschaftlich beste Lösung allerdings an konkurrierenden bodenpolitischen Zielsetzungen scheitern. Aber auch in diesem Fall verlieren die volkswirtschaftlichen Betrachtungen nicht an Bedeutung, da zumindest die Effizienzverluste durch anderweitig motivierte Eingriffe in den Bodenmarkt bestimmt werden können<sup>324</sup>.

Das Angebot an Wohnbauland ist determiniert durch natürliche Grenzen und gemeinschaftliches Handeln. Als Akteure auf dem entsprechenden Markt treten im zunächst zu betrachtenden Grundmodell des Marktgeschehens Bauherren, Eigentümer von Wohnbauland und die Wohnraum nachfragenden Haushalte auf. Agiert die Gemeinde bei der Baulandschaffung mit dem Mittel des städtebaulichen Vertrages, so wird sie in der Regel den Erwerb von Bauerwartungsland anstreben<sup>325</sup>. Die entsprechenden Eigentümer werden in einem zweiten Schritt in das Modell eingeführt und abschließend soll beleuchtet werden, inwiefern die Erkenntnisse zu einem verbesserten Einsatz städtebaulicher Verträge beitragen können.

Der Schwerpunkt der nachfolgenden Betrachtungen liegt auf der ökonomischen Interpretation mathematisch gewonnener Ergebnisse. Herleitungen, Beweise und Formeln werden daher nur dargestellt, soweit Sie zur Erläuterung notwendig sind. Zum vertiefenden Studium werden die entsprechenden Fundstellen angegeben bzw. wird auf die Standardliteratur verwiesen.

### 3.1.3.1 Das Grundmodell des Wohnungs- und Wohnbaulandmarktes

Zur Beschreibung der Entwicklung der Stadtstruktur gibt es sowohl statische als auch dynamische Ansätze. Die zuerst genannten Analysen geben Auskunft über die Nachfrage nach Bauland in Abhängigkeit von der Entfernung vom Ortskern. Analog zu der Anwendung der „Thünenschen Ringe“ zur Modellierung landwirtschaftlicher Prozesse lassen sich diese auch zur Erklärung der Miet- bzw. Bodenpreise heran ziehen. Der Grundgedanke beruht auf einer Stadt mit einem Geschäftsbezirk in der Mitte, der alle Arbeitsplätze beinhaltet. Die Wohnviertel erstrecken sich kreisförmig um das Zentrum. Geht man davon aus, dass die Marktteilnehmer den Zeitaufwand und die Kosten für zentrumsfernes Wohnen stärker gewichten als die Nähe zu den dortigen Erholungsmöglichkeiten, so werden die Grundstückspreise und somit die Baudichte mit zunehmender Entfernung vom Zentrum sinken<sup>326</sup>. Mit dynamischen Modellen lässt sich erklären, weshalb Wohnbaugrundstücke zum Teil unbebaut bleiben. Unter Berücksichtigung der Zeit und der zur Verfügung stehenden Produktionsfaktoren kann der optimale Bebauungszeitpunkt und die optimale Bebauungshöhe bestimmt werden. Formal werden die Markt-

---

<sup>323</sup> (vgl. Neumann 1995, S.7ff)

<sup>324</sup> (vgl. Sinn 1984, S.341)

<sup>325</sup> (vgl. Abschnitt 2.1.6)

<sup>326</sup> (vgl. Neumann 1995, S.339ff)

bewegungen für Mietwohnbauland dargestellt. Für den Markt primär selbstgenutzter Bauflächen ergeben sich aber analoge Abläufe, wobei sich der Einfluss einer Nachfrageänderung unmittelbar und nicht mittelbar über eine Änderung der Mietzahlungsbereitschaft vollzieht. Unberücksichtigt bleiben im Modell externe Parameter wie Lärmbelastigung oder soziale Segregation. Um die Marktanpassungsprozesse herausarbeiten zu können, werden für die Rahmenbedingungen folgende Annahmen getroffen:

- a) Ist das Grundstück einmal bebaut, so ist die Nutzung irreversibel vorgegeben.
- b) Die Art der Finanzierung des Bauvorhabens bleibt unberücksichtigt.
- c) Die Grenzzahlungsbereitschaft der Mieter ( $n$ ) ist abhängig von der Veränderung der Mietwohnungsnachfrage, die über den exogenen Verschiebungsparameter ( $a$ ) vorgegeben ist und von der Höhe der als konstant vorausgesetzten Preiselastizität der Nachfrage ( $\eta$ ) abhängt. Die Mietzahlungsbereitschaft sinkt, wenn das Wohnungsangebot ( $H$ ) steigt [ $n = n(a/H)$ ].
- d) Im Focus der Betrachtung steht ein räumlicher Teilmarkt (Thünenscher Ring).
- e) Der Planungshorizont der Marktteilnehmer ist unendlich.
- f) Auf dem Wohnungsmarkt und den Faktormärkten besteht vollkommene Konkurrenz.
- g) Unter dem Produktionsfaktor Bauleistungen ( $I$ ) werden die in der Regel in ausreichendem Maße vorhandenen Arbeitsleistungen und Baustoffe subsummiert. Das mengenmäßig begrenzte Wohnbauland ( $W$ ) bildet den zweiten Produktionsfaktor.
- h) Die Produktionsfunktion  $f(I, F)$  ist linear-homogen und strikt quasi-konkav.  $F = -\dot{W}$  stellt den Flächenverbrauch dar.
- i) Der Kapitalmarktzins  $r$  ist exogen vorgegeben.
- j) Der Preis für die Bauleistungen ( $P_I$ ) wird über alle Perioden zu 1 normiert, während der Preis für Wohnbauland ( $P_W$ ) variiert.
- k) Es wird das Entscheidungsverhalten eines typischen Marktteilnehmers beschrieben.
- l) Der Bauherr hält zunächst keine Grundstücksvorräte.
- m) Der Bestand an Wohnbauland ist quantitativ beschränkt.
- n) Der Bauherr hat keine Planungsleistungen, Erschließungskosten oder Nachfolgekosten zu tragen.
- o) Es wird von einer perfekten Voraussicht der Marktteilnehmer ausgegangen<sup>327</sup>.

---

<sup>327</sup> (vgl. Ottmann 1995, S.42ff)

Die Produktionsfunktion kann auch geschrieben werden als  $f(I, F) = Ff(I/F, 1) = Ff(\varepsilon, 1)$ . Dabei bezeichnet  $\varepsilon$  die marginale Kapitalintensität und  $f(\varepsilon, 1)$  die marginale Bebauungsdichte.  $Ff(\varepsilon, 1)$  gibt also die Höhe des in einer Periode hergestellten Wohnflächenzuwachses an ( $\dot{H} = Ff(\varepsilon, 1)$ )<sup>328</sup>.

Sicherlich sind die für die mathematische Modellierung notwendigen Vereinfachungen als weitreichend zu bezeichnen. Insbesondere bezüglich der vollkommenen Konkurrenz ist anzumerken, dass es sich bei Wohnbauland grundsätzlich um ein immobiles und heterogenes Gut handelt<sup>329</sup>. Andererseits kann dieser Mangel durch die Nachfragewanderung zwischen Teilräumen und die Substituierbarkeit vergleichbarer Grundstücke weitgehend kompensiert werden<sup>330</sup>. Ein weiterer Kritikpunkt könnte darin liegen, dass die einzelnen Marktteilnehmer nicht immer nach objektiven wirtschaftlichen Gesichtspunkten agieren. Dem ist zum einen entgegen zu halten, dass erfahrungsgemäß auch einzelne Grundstückseigentümer die bestehenden Marktverhältnisse in der Regel gut antizipieren<sup>331</sup>. Zum anderen üben die streng nach Wirtschaftlichkeitskriterien agierenden Investoren einen bestimmenden Markteinfluss aus. Letztlich zeigen volkswirtschaftliche Analysen, dass der Marktmechanismus im Großen und Ganzen funktionsfähig ist<sup>332</sup>. Zudem wird sich im weiteren Fortgang der Arbeit zeigen, dass die aus dem Modell resultierenden Ergebnisse auch durch Erfahrungen aus der Praxis gestützt werden<sup>333</sup>.

### 3.1.3.1.1 Marktverhalten des Bauherrn

Der Bauherr trifft seine Investitionsentscheidungen in Abhängigkeit von der Nachfrageentwicklung auf dem Wohnungsmarkt und den Kosten für die Schaffung von Wohnflächen. Dabei sind die Miet- und Grundstückspreise sowie der Preis der Bauleistungen für ihn exogene Entscheidungs determinanten. Die Gewinnfunktion<sup>334</sup> setzt sich daher aus den abdiskontierten Termen für die Mieteinnahmen, die Kosten der Bauleistungen und die Kosten des Baulandes zusammen:

$$J = \int_0^{\infty} e^{-rt} [H(t)n(t) - P_I I(t) - P_W(t)F(t)] dt \rightarrow \max. \quad (3.6)$$

Die Nebenbedingungen lauten:

$$\begin{aligned} H(t), W(t) &> 0 \quad \text{für } t = 0, \\ \dot{H}(t) &= f(I(t), F(t)) \quad \text{für } t \geq 0, \\ W(t) &\geq 0 \quad \text{für } t > 0 \quad \text{und} \quad F(t) = -\dot{W}(t) \geq 0 \quad \text{für } t \geq 0. \end{aligned}$$

Die zugehörige Hamiltonfunktion ergibt sich somit zu

$$\Psi_B = Hn - I - P_W F + P_H \dot{H}. \quad (3.7)$$

<sup>328</sup> (Der Punkt über einer Variablen bezeichnet deren zeitliche Änderung)

<sup>329</sup> (vgl. Kühne-Büning u. a. 2004, S.375ff)

<sup>330</sup> (vgl. Eekhoff 2005)

<sup>331</sup> (vgl. Abschnitt 3.1.3.2.2)

<sup>332</sup> (vgl. Hellmann 2003, S.46)

<sup>333</sup> (vgl. Abschnitt 3.1.3.2.3)

<sup>334</sup> (vgl. Abschnitt 3.1.2)



(Notation:  $r$  = Diskontrate,  $H$  = Wohnungsangebot,  $n$  = Mietzahlungsbereitschaft,  $P_I$  = Preis für Bauleistungen [zu 1 normiert],  $I$  = Produktionsfaktor Bauleistungen,  $P_W$  = Preis für Wohnbauland,  $F$  = Flächenverbrauch,  $W$  = Bestand an Wohnbauland,  $P_H$  = Schattenpreis für Wohnflächen.)

Die Kontrollvariablen des Bauherrn sind  $I$  und  $F$ , während  $H$  die Zustandsvariable darstellt. Der Ausdruck  $P_H \dot{H}$  kann als entgangener Ertrag einer alternativen Wohnimmobilie interpretiert werden. Zur Lösung des Optimierungsproblems<sup>335</sup> differenzieren wir zunächst die Hamiltonfunktion nach den Kontrollvariablen und erhalten unter Verwendung der Bedingung, dass die Ableitungen verschwinden müssen<sup>336</sup>:

$$P_H f_I = 1, \quad (3.8)$$

$$P_H f_F = P_W. \quad (3.9)$$

Die Ableitung nach der Zustandsvariable  $H$  liefert zudem

$$rP_H = \dot{P}_H + n. \quad (3.10)$$

Die Ableitungen nach den Kontrollvariablen geben Auskunft über die optimale Faktoreinsatzmenge. Der Bauherr vergleicht gemäß der Gleichungen (3.8) und (3.9) jeweils den Faktorpreis mit dem entsprechenden Wertgrenzprodukt. Das Wertgrenzprodukt berechnet sich aus dem Grenzprodukt des Produktionsfaktors, der wiederum durch die Ableitung der Produktionsfunktion nach dem Faktor determiniert wird, und dem Schattenpreis der Wohnfläche. Es entspricht also dem Marktwert des Wohnflächenzuwachses bei einer Erhöhung des Faktoreinsatzes um eine marginale Einheit. Da  $P_H$  für den Bauherrn eine exogene Größe darstellt, kann er das Wertgrenzprodukt nur durch eine Variation des Grenzproduktes der Baufaktoren ändern. Er hat dabei das „Gesetz des abnehmenden Grenzertrags“ zu beachten, wonach die Steigung der Kurven  $f_I$  bzw.  $f_F$  zwar immer positiv ist, aber monoton fällt, wodurch der Grenzertrag des Faktors mit zunehmendem Einsatz kleiner wird<sup>337</sup>. Die optimale Höhe der Bauleistungen wird nach (3.8) erreicht, wenn der finanzielle Aufwand für die letzte im Produktionsprozess eingesetzte Einheit dem mit  $P_H$  bewerteten Grenzprodukt dieses Faktors entspricht. Analog wird der Bauherr gemäß (3.9) Wohnbauland erwerben, falls das Wertgrenzprodukt dem Faktorpreis  $P_W$  entspricht<sup>338</sup>.

Steigt die Wohnungsnachfrage an, so steigt auch  $P_H$  und damit klettern beide Wertgrenzprodukte. Die Nachfrage nach Bauleistungen und Wohnbauland steigt, bis eine Verringerung des Grenzproduktes durch den Mehreinsatz eintritt und ein neues Gleichgewicht an den Faktormärkten erzielt wird. Ist der Preis für Bauland zu hoch, so kann der Bauherr das Grenzprodukt nur erhöhen, indem er die Verwendung verringert.

Aus Gleichung (3.10) lässt sich eine Aussage bezüglich der Finanzierung des Bauvorhabens ableiten. Benötigt der Bauherr zur Realisierung Fremdkapital, so entspricht der Ausdruck  $rP_H$  dem Zinsaufwand für das geliehene Vermögen. Diese Kosten müssen durch

<sup>335</sup> (vgl. Feichtinger und Hartl 1986, S.28)

<sup>336</sup> (Der Index  $I$  bzw.  $F$  steht dabei für die Ableitung nach  $I$  bzw.  $F$ )

<sup>337</sup> (vgl. Neumann 1995, S.66)

<sup>338</sup> (vgl. Ottmann 1995, S.49ff)

die Mieteinnahmen und den Wertsteigerungsgewinn  $\dot{P}_H$  der zuletzt geschaffenen Wohneinheit gedeckt werden.

**Thesenbaustein 51:** Plant der Bauherr die Finanzierung seines Vorhabens per Fremdkapital, so wird er von der Investitionsentscheidung Abstand nehmen, falls die Mieteinnahmen und die Wertsteigerung der zuletzt geschaffenen Wohneinheit unterhalb des Zinsaufwandes für das aufgenommene Kapital liegen. Analog wird er auf eine Finanzierung aus seinem Vermögen heraus verzichten, wenn der mögliche Wertsteigerungsgewinn zuzüglich der Miete unterhalb der Verzinsung des Vermögens auf dem Kapitalmarkt liegt. Ausschlaggebend für die Investitionsentscheidung sind also Mieten und Kapitalmarktzinsen.

Für eine vollständige Lösung des Optimierungsproblems muss die Transversalitätsgleichung

$$\lim_{t \rightarrow \infty} [P_H(t)H(t)e^{-rt}] = 0 \quad (3.11)$$

erfüllt sein<sup>339</sup>. Das Vermögen im Endzeitpunkt  $T = \infty$  muss also mit dem Gegenwartswert Null bewertet sein. Hätte es im Endzeitpunkt noch einen positiven Gegenwartswert, so hätte der Bauherr auf die zusätzlichen Gewinnmöglichkeiten verzichtet, die sich aus einem Verkauf zu einem früheren Zeitpunkt ergeben hätten. Das Ziel des Bauherrn ist dementsprechend nicht, ausschließlich Vermögenswerte in Form von Häusern anzuhäufen, sondern eine optimale Vermögenspolitik zu betreiben, die ihm den maximalen Gewinn über alle Perioden gewährleistet.

### 3.1.3.1.2 Marktverhalten des Grundstückseigentümers

Würde die Preissteigerung von Ackerland zu Wohnbauland allein durch die vom Eigentümer zu tragenden Kosten der Baureifmachung verursacht, so wäre das Marktverhalten des Grundstückseigentümers dem des Bauherren ähnlich. Da der Preis von Wohnbauland aber wesentlich durch die Lage und Ressourcenknappheit bestimmt wird, muss das Entscheidungsverhalten des Ressourcenbesitzers getrennt betrachtet werden. Die angestrebte Maximierung des Ertrags aus dem Verkauf von Wohnbauland über alle Perioden liefert die Gleichung<sup>340</sup>

$$J = \int_0^{\infty} e^{-rt} [P_W(t)F(t)] dt \rightarrow \max \quad (3.12)$$

mit den Nebenbedingungen

$$\begin{aligned} F(t) &= -\dot{W}(t) \geq 0 \text{ für } t \geq 0, \\ W(t) &> 0 \text{ für } t = 0. \end{aligned}$$

<sup>339</sup>(vgl. Siebert 1983, S.103ff)

<sup>340</sup>(vgl. Feichtinger und Hartl 1986, S.28)

(Notation:  $r$  = Diskontrate,  $P_W$  = Preis für Wohnbauland,  $F$  = Flächenverbrauch,  $W$  = Bestand an Wohnbauland.)

Dabei übt das vom Grundstückseigentümer angebotene Wohnbauland die Kontrollfunktion aus, während der Bestand den Zustand beschreibt. Unter Verwendung des Schattenpreis für Wohnbauland ( $\lambda_W$ ) ergibt sich die Hamiltonfunktion zu

$$\Psi_W = P_W F + \lambda_W \dot{W}. \quad (3.13)$$

Der Schattenpreis gibt zugleich die Höhe der Opportunitätskosten an. Die Ableitung nach der Kontrollvariable  $F$  liefert

$$P_W = \lambda_W. \quad (3.14)$$

Die Gleichung ist dahingehend zu interpretieren, dass unter Berücksichtigung der Abzinsung in der Zukunft kein höherer Preis erwartet werden darf.

Wie bereits dargelegt muss für die Existenz eines Planungsoptimums die Ableitung nach der Zustandsvariable der Differenz aus der Bewertungsänderung des Vermögens und dem Zinsertrag entsprechen. Diese Forderung wird im übrigen auch als „Arbitrage-Prinzip“ bezeichnet<sup>341</sup> und ergibt

$$\dot{\lambda}_W - r\lambda_W = 0 \text{ bzw. } \hat{\lambda}_W = \frac{\dot{\lambda}_W}{\lambda_W} = r. \quad (3.15)$$

Der Grundstückseigentümer wird sich also nur zum Verkauf zum jetzigen Zeitpunkt entschließen, wenn der Ertrag aus dem am Kapitalmarkt verzinslich angelegten Verkaufserlös mindestens der Wertsteigerung des noch nicht verkauften Baulandes entspricht. Im umgekehrten Fall lohnt es sich für ihn, den Verkauf auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben.

**Thesenbaustein 52:** Erwartet der Eigentümer eine Steigerung der Grundstückspreise in Höhe des Kapitalmarktzinssatzes  $r$ , so verhält er sich bzgl. der Alternativen „Verkauf“ oder „Grundstücke halten“ indifferent.

Diese Bedingung für die Maximierung des Ertrages über alle Perioden entspricht der aus der Theorie erschöpfbarer Ressourcen bekannten „Hotelling-Regel“<sup>342</sup>.

Für die Markterwartung des Grundstückseigentümers spielt die Begrenztheit des Angebotes an Wohnbauland eine entscheidende Rolle. Durch die Erschöpfbarkeit der Ressource Boden wird das Flächenangebot im Zuge der Zeit immer mehr abnehmen und der Preis dementsprechend steigen. Andererseits wird aber auch der Abzinsungseffekt immer stärker ins Gewicht gefallen. Die Lösung liefert wie schon beim Bauherrn die Transversalitätsgleichung:

$$\lim_{t \rightarrow \infty} [\lambda_W(t) W(t) e^{-rt}] = 0. \quad (3.16)$$

Der Eigentümer kann seinen Gewinn nur maximieren, wenn mit dem Verkauf der letzten Grundstückseinheit der Gegenwartswert des Vermögens in den Wert Null über geht.

<sup>341</sup> (vgl. Siebert 1983, S.106)

<sup>342</sup> (vgl. Siebert 1983, S.64ff)

**Thesenbaustein 53:** Der Grundstückseigentümer wird den sofortigen Verkauf anstreben, wenn die zu erwartende Preissteigerungsrate kleiner als der Kapitalmarktzinssatz ist. Im umgekehrten Fall lohnt es sich für ihn, den Verkauf zu verschieben.

### 3.1.3.1.3 Marktgleichgewicht und Marktanpassungsprozesse

Das Gleichgewicht des Marktes ergibt sich grundsätzlich durch den Schnitt von Nachfrage- und Angebotskurve<sup>343</sup>. Es wird sich daher auf dem Wohnungsmarkt einstellen, wenn die Nachfrage nach Wohnraum dem Angebot und die Grenzzahlungsbereitschaft des Mieter dem ortsüblichen Mietzins entspricht. Für den Wohnbaulandmarkt lässt sich die Bedingung formulieren, dass das von den Eigentümern angebotene Land von den Bauherren nachgefragt werden muss. Zu einem Eigentümerwechsel des Wohnbaulandes wird es dann kommen, wenn die Optimalitätsbedingungen der beiden Marktteilnehmer gleichzeitig erfüllt sind. Aus (3.9) und (3.14) ergibt sich die Forderung

$$P_H f_F = P_W = \lambda_W. \quad (3.17)$$

Zusammen mit dem Optimalitätskriterium des Bauherrn bzw. des Grundeigentümers bzgl. des Wertsteigerungsgewinns (3.10 bzw. 3.15) lässt sich die Aussage generieren, dass das Periodengleichgewicht auf den Faktormärkten und dem Wohnungsmarkt eintreten wird, wenn das Wertgrenzprodukt eines Faktors dem jeweiligen Preis und die Wohnungsnachfrage dem Angebot entspricht. Die Erfüllung der Transversalitätsbedingungen stellt sicher, dass die angebotenen Mengen an Bauland und Wohnflächen über alle Perioden nachgefragt werden<sup>344</sup>.

Es stellt sich nun die Frage, wie der Markt für Wohnbauland auf Ungleichgewichtssituationen reagiert. Wenn die Mietwohnungsnachfrage in einer Gemeinde steigt, so zieht dieses zunächst eine Erhöhung der Mietzahlungsbereitschaft nach sich. Interpretiert man nun den Schattenpreis des Wohnflächenbestandes als denjenigen Wert, der dann angenommen wird, wenn die Zielfunktion des Bauherrn im Optimum nach dem Wohnflächenbestand differenziert wird, so lässt dieser Ansatz den Schluss zu, dass die maximal erzielbare Wachstumsrate des Schattenpreises an das maximale Wachstum der Mietzahlungsbereitschaft gekoppelt ist<sup>345</sup>

$$\hat{P}_H = \hat{n} = \frac{\hat{a}}{\eta}. \quad (3.18)$$

Voraussetzung für das Erreichen des Maximalwertes ist, dass sich der Wohnflächenbestand nicht ändert, da eine Erhöhung einen mietpreisdämpfenden Einfluss ausüben würde. Der Markt für Wohnbauland befindet sich nicht im Gleichgewicht, falls der Preis für Wohnbauland über dem Wertgrenzprodukt liegt. Eine Aussage über die zugehörigen Wachstumsraten erhält man durch logarithmieren der Gleichgewichtsbedingung (3.17),

<sup>343</sup> (vgl. Neumann 1995, S.33)

<sup>344</sup> (vgl. Ottmann 1995, S.59f)

<sup>345</sup> (vgl. (Sinn 1984, S.350), (Feichtinger und Hartl 1986, S.25f))

wobei in der betrachteten Ungleichgewichtssituation nicht zu beantworten ist, welche Wachstumsrate überwiegt<sup>346</sup>:

$$\hat{P}_W \begin{matrix} \geq \\ < \end{matrix} \hat{P}_H + \hat{f}_F. \quad (3.19)$$

Aus den letzten beiden Gleichungen lässt sich ableiten, dass für die Beziehung zwischen Wohnungsnachfrage und Wohnbaulandpreis

$$\hat{P}_W \begin{matrix} \geq \\ < \end{matrix} \frac{\hat{a}}{\eta} + \hat{f}_F \quad (3.20)$$

gelten muss. Zur Beschreibung der Marktanpassung geht man von der Ungleichgewichtssituation aus und unterscheidet verschiedene Szenarien.

$$\text{Szenarium 1: a) } P_H f_F < P_W \quad \text{b) } \frac{\hat{a}}{\eta} + \hat{f}_F > \hat{P}_W$$

$$\text{Szenarium 2: c) } P_H f_F < P_W \quad \text{d) } \frac{\hat{a}}{\eta} + \hat{f}_F < \hat{P}_W$$

Im ersten Fall ist der Preis, den der Bauherr zu zahlen bereit ist, noch zu niedrig. Um diese Einschätzung des Bauherrn zu ändern, muss das Wertgrenzprodukt des Bauherrn steigen. Dazu kann zum einen eine Erhöhung der Wohnungsnachfrage beitragen (vgl. 3.17 und 3.18). Zum anderen lässt sich zeigen, dass der Bauherr selbst zu einer Steigerung beitragen kann, indem er die Kapitalintensität in der Produktion erhöht. Ist die Summe beider Effekte, wie in b) voraus gesetzt, größer als die Preissteigerung des Baulandes, so besteht die Aussicht auf einen Eigentumsübergang.

Der zweite Fall unterscheidet sich vom ersten dadurch, dass eine deutliche Nachfragesteigerung auf dem Wohnungsmarkt nicht zu erwarten ist. Das führt dazu, dass der zukünftige abdiskontierte Wohnbaulandpreis geringer als der derzeitige sein wird. Der Eigentümer des Baulandes wird deshalb einen schnellen Verkauf anstreben<sup>347</sup>, was wiederum zu einer Preissenkung führt. Dieser Prozess birgt die Gefahr einer flächenextensiven Bebauung in sich, da der Bauherr Bauleistungen durch Bauland substituieren könnte.

Die beschriebenen Anpassungsprozesse finden ihre graphische Entsprechung in Abb. 3.2. Im vierten Graphen sind die temporären Gleichgewichtssituationen auf dem Wohnbaulandmarkt dargestellt. Die Abnahme des Wohnbaulandbestandes korrespondiert mit der Erhöhung des Preises des noch nicht genutzten Landes. Wegen der Verknappung und Verteuerung wird immer weniger Bauland umgesetzt. Die Kurve verläuft daher konvex. Links daneben wird der Einfluss des Grundstückspreises auf die Entwicklung des Wohnflächenpreises deutlich. Unter der Annahme, dass der Einsatz der Produktionsfaktoren nicht geändert wird, besteht hier ein linearer Zusammenhang, da die Wohnungsbauproduktion nur aufrecht erhalten werden kann, wenn das Wertgrenzprodukt aus Wohnflächenpreis und Grenzprodukt des Produktionsfaktors gemäß Gleichung (3.9) steigt. Die Steigung der Geraden entspricht dem Kehrwert des Grenzproduktes  $f_F$ .

<sup>346</sup>(vgl. Chiang 1984, S.302ff)

<sup>347</sup>(vgl. Abschnitt 3.1.3.1.2)

Am Graph oben rechts lässt sich die Beziehung zwischen der Entwicklung des Wohnflächenbestandes und dem Verbrauch von Wohnbauland ablesen, welche sich durch die marginale Bebauungsdichte erklären lässt. Der Flächenverbrauch je neu geschaffener Wohnraumfläche nimmt ab, wenn der Bestand an Wohnbauland reduziert wird. Wegen der sich steigenden Preiserhöhung (vgl. Graph IV) verläuft auch diese Kurve konvex.

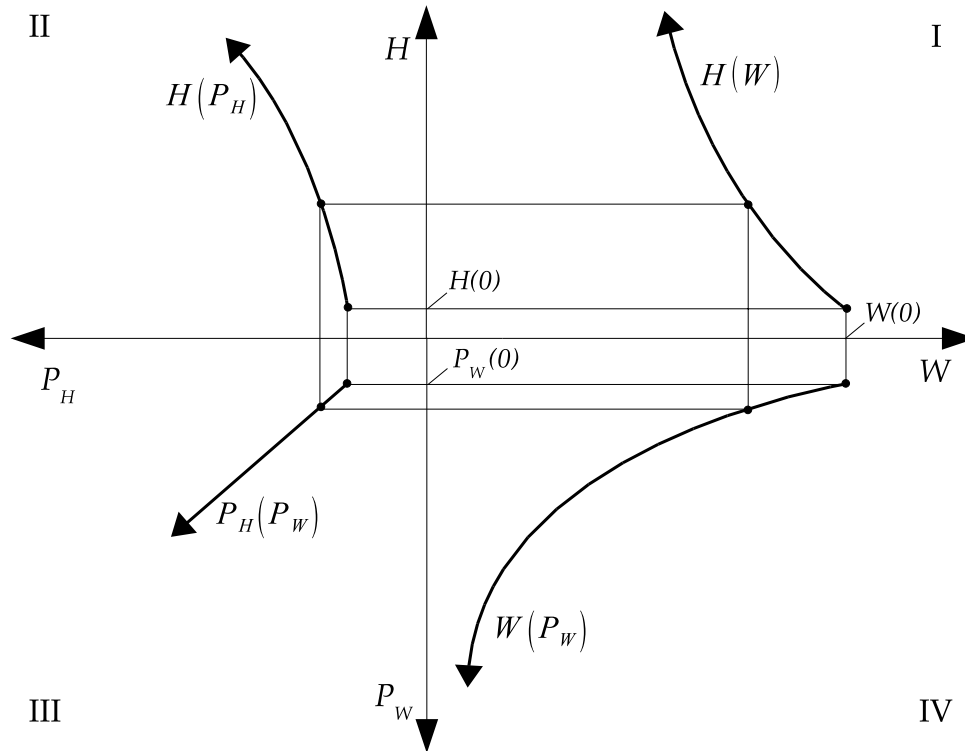


Abbildung 3.2: Graphische Darstellung der Anpassungsprozesse auf dem Wohnungs- bzw. Wohnbaulandmarkt (nach: Ottmann 1995)

Der zweite Graph gibt die Gleichgewichtszustände auf dem Wohnungsmarkt wieder. Für die Steigung der Kurve ist die Angebotsentwicklung  $\dot{H} = f(I, F)$  verantwortlich. Unter Verwendung des Arbitrageprinzips des Bauherrn und der Gleichgewichtsbedingung auf dem Wohnbaulandmarkt lässt sich ableiten, dass für den Gleichgewichtspfad gelten muss:

$$\frac{\partial H}{\partial P_H} = \frac{\dot{H}}{\dot{P}_H} = \frac{f[I, f_F^{-1}(I, P_W/P_H)]}{rP_H - n(a/H)}.$$

Ist der Nenner größer Null, so wird die Wohnungsbauproduktion bei steigendem Wohnflächenpreis angeregt. Die Reaktion des Marktes auf eine Erhöhung des Wohnraumangebotes hängt zunächst von der Elastizität der Mietwohnungsnachfrage ab. Reagiert die Mietwohnungsnachfrage ausreichend elastisch ( $\eta > 1$ ), so wird sie bei einer Zunahme

des Wohnflächenbestandes signifikant abnehmen. Der Nenner vergrößert sich, so dass der produktionsfördernde Effekt der Preiserhöhung bald nivelliert wird. Verhält sich die Nachfrage nach Mietwohnungen hingegen unelastisch ( $\eta < 1$ ), so kann die Wohnflächenproduktion über einen längeren Zeitraum fortgesetzt werden, ohne dass Ertragsrückgänge zu erwarten sind.

Die Steigung der Kurve wird weiterhin durch die Preisentwicklung auf dem Wohnbaulandmarkt bestimmt. Wegen der Produktionselastizität des Wohnbaulandes ( $\beta < 1$ ) wird eine entsprechende Steigerung nicht komplett auf den Wohnflächenpreis durchschlagen:

$$\hat{P}_H = \beta r < \hat{P}_W.$$

Diese Zunahme versucht der Bauherr durch eine Veränderung des Faktoreinsatzverhältnisses von Bauleistungen zu Wohnbauland zu kompensieren. Da die Grundstückspreise schneller als die der Wohnflächen steigen, muss er die Bebauungsdichte erhöhen<sup>348</sup>. Für ein gleichgewichtiges Wachstum der Preissteigerungsraten muss gelten<sup>349</sup>:

$$\hat{P}_H = \hat{P}_W - \alpha(\hat{I} - \hat{F}) ; \quad \alpha = 1 - \beta, \quad \hat{F} = \alpha(\hat{I} - \hat{F}).$$

Die Produktionselastizität  $\beta$  wächst mit der Bedeutung des Faktors Wohnbauland für die Wohnflächenproduktion. Die Elastizität der Bauleistungen  $\alpha$  nimmt dementsprechend ab. Je kleiner  $\beta$  ist, um so weniger wird eine Preiserhöhung auf dem Markt für Wohnbauland eine Preiserhöhung auf dem Wohnungsmarkt nach sich ziehen.

Wäre eine Faktorsubstitution ausgeschlossen (z. B. durch Erreichen der baurechtlichen Grenzen), so würde die  $H(W)$ -Kurve in eine Gerade mit der Steigung  $-f_F$  über gehen. Könnte die Preissteigerung für Wohnbauland hingegen komplett durch eine entsprechende Änderung des Faktoreinsatzverhältnisses kompensiert werden, so würde die Gerade fast senkrecht verlaufen. Bei der  $H(P_H)$ -Kurve würde dadurch eine Zunahme des Steigungsverhältnisses bewirkt.

**Thesenbaustein 54:** Die Wohnflächenproduktion lässt sich bei steigenden Wohnflächenpreisen umso länger aufrecht erhalten, je weniger sich die Nachfrage bei steigendem Wohnflächenangebot vermindert, je weniger Bauland zur Produktion der Wohnflächen benötigt wird und je mehr der Produktionsfaktor Wohnbauland bei steigenden Preisen durch Bauleistungen ersetzt werden kann.

### 3.1.3.2 Erweitertes Modell unter Berücksichtigung des Bauerwartungslandes

Nutzt die Gemeinde zur Baurechtschaffung das Mittel des städtebaulichen Vertrages, so sind zum einen die Eigentümer von Bauerwartungsland als Marktteilnehmer einzuführen und zum anderen die Annahmen l) bis o) des Grundmodells nicht aufrecht zu erhalten. Der Bauherr muss die Bevorratung von Grundstücken anstreben, da die Gemeinde einen Vertragsschluss vor der Baurechtschaffung anstrebt. Durch die Schaffung

<sup>348</sup> (vgl. Hellmann 2003, S.15)

<sup>349</sup> (vgl. Ottmann 1995, S.69)

von Baurecht wird zudem der Wohnbaulandbestand zu einer veränderlichen Größe. Weiterhin kann die Verwaltung unter den diskutierten Voraussetzungen bestimmte Kosten auf den Bauherrn übertragen. Auch die perfekte Voraussicht der Marktteilnehmer kann nicht mehr unterstellt werden, da der Ankauf von Bauerwartungsland mit dem Risiko der ausbleibenden Baulandausweisung behaftet ist. Statt dessen wird ein risikoneutrales Verhalten der Marktteilnehmer unterstellt<sup>350</sup>. Dieser Begriff entstammt der Entscheidungstheorie. Dort werden Entscheider als risikoneutral bezeichnet, wenn das Sicherheitsäquivalent einer zukünftigen unsicheren Auszahlung gleich ihrem Erwartungswert ist. Besteht beispielsweise bei einer Lotterie die Chance, bei einem Einsatz von 100 € jeweils mit 50 % Wahrscheinlichkeit 0 oder 200 € ausgezahlt zu bekommen, so stellen sich die Alternativen für den risikoneutralen Entscheider gleichwertig dar, während ein risikoaverser Entscheider den sicheren Betrag vorziehen würde.

In diesem Abschnitt soll untersucht werden, wie die Akteure auf dem Markt für Bauerwartungsland agieren und ob sich durch den Einsatz städtebaulicher Verträge eine Wohlstandsverbesserung für alle Marktteilnehmer herbei führen lässt. Dabei wird davon ausgegangen, dass eine grundsätzliche Bereitschaft der Gemeinde zur Baulandausweisung besteht und sie in der Lage ist, eine für den Haushalt kostenneutrale Vereinbarung mit den Bauwilligen zu treffen. Bezüglich der Vertragshandlungen zwischen dem Bauherrn und den Eigentümern von Bauerwartungsland stehen der Gemeinde verschiedene Parameter zur Einflussnahme offen. Durch die Terminierung der Baurechtschaffung ohne städtebaulichen Vertrag kann sie insbesondere das Entscheidungsverhalten der Eigentümer von Bauerwartungsland beeinflussen. Auf eine zeitliche Fixierung der Schaffung von Baurecht mit städtebaulichem Vertrag werden insbesondere die Bauherrn reagieren. Für diese sind auch die Regelung der Kostentragung für Planungsleistungen ( $C_P$ ), die Erschließung ( $C_{EN}$ ) und sonstige Folgemaßnahmen ( $C_N$ ) von Bedeutung. Zu beachten ist dabei, dass die Planungskosten i. d. R. vor der Baurechtschaffung anfallen und die übrigen danach<sup>351</sup>.

### 3.1.3.2.1 Das Entscheidungsverhalten des Bauherrn

Für den Bauwilligen bestehen bei dem Streben nach Grund und Boden zwei Alternativen. Er kann bereits ausgewiesenes Bauland erwerben oder Bauerwartungsland kaufen und sich durch Abschluss eines städtebaulichen Vertrages für dessen Umwandlung in Bauland einsetzen. Seine Gewinnfunktion erhält dadurch folgende Gestalt<sup>352</sup>:

$$\begin{aligned}
 J = & \int_0^{\infty} [H_1(t)n(t) - I_1(t) - P_W(t)F_1(t)]e^{-rt} dt \\
 & + e^{-rT^*} \int_{T^*}^{\infty} [H_2(t)n(t) - I_2(t) - C_{EN}F_2(t) - C_N f(F_2(t), I_2(t))] \xi_B(t) e^{-rt} dt \\
 & - e^{-r\tilde{T}} \int_{\tilde{T}}^{T^*} [F_2(t)(P_{We}(t) + C_P)](1 - \Omega_B(t)) e^{-rt} dt.
 \end{aligned} \tag{3.21}$$

<sup>350</sup> (vgl. Ottmann 1995, S.74)

<sup>351</sup> (vgl. Abschnitt 2.2.1.1)

<sup>352</sup> (Der Index 1 steht dabei für die erste Entscheidungsalternative und die 2 für die zweite)



(Bereits eingeführte Notationen:  $r$  = Diskontrate,  $H$  = Wohnungsangebot,  $n$  = Mietzahlungsbereitschaft,  $I$  = Produktionsfaktor Bauleistungen,  $P_W$  = Preis für Wohnbauland,  $F$  = Flächenverbrauch,  $C_{EN}$  = Erschließungskosten,  $C_N$  = sonstige Folgekosten,  $C_P$  = Planungskosten.)

Die Bezeichnung  $P_{We}$  steht für den Preis von Bauerwartungsland. Da der Bauherr bei Alternative 2 nicht mit Sicherheit von einer Baulandausweisung ausgehen kann, ist eine Wahrscheinlichkeitsverteilung  $\Omega_B$  mit der Dichte  $\dot{\Omega}_B = \xi_B$  einzuführen, wobei  $\Omega_B$  für die vom Bauherrn wahrgenommene Wahrscheinlichkeit einer Baulandausweisung beim Abschluss eines städtebaulichen Vertrages steht.  $\Omega_B$  soll im Zeitablauf zunehmen und  $\xi_B$  im gleichen Maße fallen.  $\tilde{T}$  bezeichnet den optimalen Ankaufszeitpunkt von Bauerwartungsland, in dem ein temporäres Gleichgewicht auf dem entsprechenden Teilmarkt herrscht. Die Ausweisung des neuen Baulandes  $W_2$  erfolgt zu dem von der Gemeinde festgesetzten Zeitpunkt  $T^*$ .

Der erste Term der Gleichung spiegelt analog zum Grundmodell das Ergebnis der ersten Alternative wider. Der zweite Term berücksichtigt die Erträge des Bauherrn nach der Baurechtschaffung gemäß der zweiten Alternative, die mit der Eintrittswahrscheinlichkeit der Beplanung zu gewichten sind. Im dritten Teil der Gleichung finden sich schließlich die Kosten für den Erwerb von Bauerwartungsland und die Planungsleistungen. Der Ausdruck  $(1 - \Omega_B(t))$  berücksichtigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Ausweisung der Baulandflächen noch nicht bis zum Zeitpunkt  $t$  erfolgt ist. Da die Entscheidungen, Wohnbauland oder Bauerwartungsland zu kaufen und Flächen jetzt oder in Zukunft zu bebauen, zu unterschiedlichen Zeitpunkten gefällt werden können, sind auch unterschiedliche Zeiträume für die Abdiskontierung anzusetzen. Die Hamiltonfunktion ergibt sich wiederum durch die Einführung der mit dem Schattenpreis bewerteten, zeitlichen Entwicklung der Zustandsvariable  $H$  ( $P_H \dot{H}_i = P_H f(F_i, I_i)$ ) und des Schattenpreises des Bauerwartungslandes  $\mu_W$ <sup>353</sup>:

$$\begin{aligned} \Psi_B = & [H_1 n - I_1 - P_W F_1 + P_H f(F_1, I_1)] \\ & + [H_2 n - I_2 - C_{EN} F_2 + (P_H - C_N) f(F_2, I_2)] \xi_B \\ & - [F_2 (P_{We} + C_P)] (1 - \Omega_B) \\ & - \mu_W F_2. \end{aligned} \quad (3.22)$$

Der vierte Term berücksichtigt die Opportunitätskosten, die sich daraus ergeben, dass der Bauherr die Bauflächen auch alternativ weiter veräußern könnte. Durch Ableitung nach den Kontrollvariablen  $F_1, I_1, F_2$  und  $I_2$  lassen sich die Marginalitätsbedingungen für das Ergreifen der ersten bzw. zweiten Entscheidungsalternative ableiten. Es kann dabei nicht überraschen, dass der Abschluss des städtebaulichen Vertrags im erstgenannten Fall keinen Einfluss auf die Bestimmung der optimalen Nachfrage nach Bauland und -leistungen hat. Das Ergebnis entspricht dem des Grundmodells<sup>354</sup>. Der Verzicht auf Bauland bedeutet jedoch nicht, dass sich der Bauherr automatisch Alternative 2 zu wendet. Für eine Einschätzung des Entscheidungsverhaltens bezüglich dieser Möglichkeit sind

<sup>353</sup>(vgl. Ottmann 1995, S.83ff)

<sup>354</sup>(vgl. Gleichung (3.8) und (3.9))

3 Zeiträume zu unterscheiden: vor Ankauf des Bauerwartungslandes, während des Erwerbs und nach dem vollständigen Eigentumsübergang aller Grundstücke.

Im ersten Fall ist der städtebauliche Vertrag bereits abgeschlossen, aber es hat noch kein Eigentumsübergang statt gefunden. Die Marginalitätsbedingung für den ersten Ankauf lautet:

$$[f_{F_2}(P_H - C_N) - C_{EN}]\psi_B - C_P = P_{We} ; \quad \psi_B = \frac{\xi_B}{1 - \Omega_B}. \quad (3.23)$$

Diese ist vor dem ersten Ankauf noch nicht erfüllt, d. h. der vom Grundstückseigentümer geforderte Preis für Bauerwartungsland ist höher als das mit der Wahrscheinlichkeit  $\psi_B$  bewertete und um die Kosten reduzierte Wertgrenzprodukt  $f_{F_2}P_H$ .  $\psi_B$  gibt die Wahrscheinlichkeit der Baurechtschaffung zum Zeitpunkt  $t$  an, unter der Bedingung, dass die Baulandausweisung bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht erfolgt ist. Da  $\xi_B$  im gleichen Maße fällt wie  $\Omega_B$  steigt, ist  $\psi_B$  konstant. Der Wert verhält sich zudem umgekehrt proportional zum Erwartungswert der Baulandausweisung  $T_B^*$ . Beträgt der erwartete Zeitraum bis zur Ausweisung des Baulandes nach Abschluss des städtebaulichen Vertrages z. B. 5 Jahre, so hat  $\psi_B$  den Wert 0,2.

**Thesenbaustein 55:** Die Gemeinde kann den Beginn des Erwerbs von Bauerwartungsland durch den Bauherrn durch die Kostenregelung und den Zeitraum der Baurechtschaffung beeinflussen.

Ist die Marginalitätsbedingung erfüllt, so wird sich der Bauherr um den Erwerb entsprechender Flächen bemühen. Nach Abschluss des ersten Vertrages nimmt der Bauherr sowohl die Position eines Nachfragers als auch die eines Grundstückseigentümers ein. Er hat also die Optionen weiter zu kaufen oder die Flächen vor oder nach Inkrafttreten des Bebauungsplanes wieder zu verkaufen. Für sein Verhalten ist daher nicht mehr der Ankaufts- sondern der Schattenpreis ausschlaggebend. Zur Bestimmung ist dem Ankauftspreis der Vorteil der Beschleunigung des Planungsprozesses durch die Übernahme der Planungskosten aufzusatteln:

$$\mu_W = (P_{We} + C_P)(1 - \Omega_B).$$

Nach dem Ankauf sämtlicher Flächen ist aus bodenordnerischer Sicht die Voraussetzung für eine zügige Bebauung erfüllt. Der Schattenpreis unterscheidet sich in diesem Stadium vom Preis für Wohnbauland dadurch, dass zum einen noch Kosten zu tragen sind und weiterhin ein Risiko der ausbleibenden Bebaubarkeit besteht:

$$\mu_W = (P_W - \frac{\partial C}{\partial F_2})\xi_B ; \quad \frac{\partial C}{\partial F_2} = C_F = f_{F_2}C_N + C_{EN}.$$

Damit lässt sich als Marginalbedingung für den Einsatz von Bauerwartungsland im Produktionsprozess formulieren:

$$[f_{F_2}(P_H - C_N) - C_{EN}]\xi_B = (P_W - C_F)\xi_B.$$

Der Bauherr hat also in jedem Fall die Kosten  $C_F$  zu tragen, egal ob er das Bauland verkauft oder zur Bebauung nutzt. Die Kosten haben deshalb nach Abschluss des städtebaulichen Vertrages und dem Ankauf sämtlicher Flächen keinen Einfluss mehr auf die

Vorteilhaftigkeit der einen oder anderen Alternative und können dementsprechend vernachlässigt werden. Die obige Darstellung geht daher über in

$$P_H f_{F_2} \xi_B = P_W \xi_B$$

und nach der Fortführung der Bauleitplanung in die bekannte Darstellung für Wohnbauland<sup>355</sup>.

**Thesenbaustein 56:** Die maßnahmenbedingten Kosten nach Vertragsabschluss haben nach dem Erwerb aller Bauerwartungslandflächen keinen Einfluss auf die Entscheidung des Bauherrn, die Grundstücke selbst zu nutzen oder weiter zu veräußern.

Durch die Bereitstellung des Wohnbaulandes  $W_2$  kann sich allerdings der Preis der Resource ändern. Auf diesen Vorgang wird bei der Betrachtung des Wohnbaulandmarktes näher eingegangen.

Durch die Ableitung der Hamiltonfunktion nach der Kontrollvariablen  $I_2$  lässt sich die Voraussetzung für den optimalen Einsatz von Bauleistungen ableiten<sup>356</sup>:

$$f_{I_2}(P_H - C_N) = 1.$$

Die zu übernehmenden Kosten vermindern also das Wertgrenzprodukt der Bauleistungen. Der Bauherr muss diesen Sachverhalt berücksichtigen, um zu einer optimalen Aufteilung der Produktionsfaktoren zu gelangen.

**Thesenbaustein 57:** Der Bauherr sollte sich nicht erst bei Baubeginn, sondern bereits vor Abschluss des städtebaulichen Vertrages über den Einsatz der Produktionsmittel im klaren sein.

Abschließend sei noch erwähnt, dass die Ableitungen der Hamiltonfunktion nach den Zustandsvariablen  $H_1$  und  $H_2$  identisch sind. Dieser Umstand trägt dem Sachverhalt Rechnung, dass der Bauherr nur Bauerwartungsland erwirbt, wenn er für  $H_2$  die gleiche Rendite zu erzielen vermag wie für  $H_1$ .

### 3.1.3.2.2 Das Entscheidungsverhalten der Eigentümer von Bauerwartungsland

Auch der Eigentümer von Bauerwartungsland steht hinsichtlich der Veräußerung seines Immobilienvermögens vor zwei Alternativen. Er kann es entweder vor oder nach der Baulandausweisung zum Kauf anbieten. Da der Eigentümer nicht gleichzeitig aus dem Verkauf und der Hortung seines Vermögens Erträge erwirtschaften kann, erfolgt die Formulierung der Gewinnfunktion zunächst allein basierend auf der ersten Alternative<sup>357</sup>:

$$J = \int_0^{\infty} [P_{We}(t) F_2(t) (1 - \Omega_E(t)) e^{-rt}] dt. \quad (3.24)$$

<sup>355</sup> (vgl. Gleichung (3.9))

<sup>356</sup> (vgl. Ottmann 1995, S.91)

<sup>357</sup> (vgl. Ottmann 1995, S.95)

Die berücksichtigte Wahrscheinlichkeit  $\Omega_E$  für eine Baulandausweisung ohne städtebaulichen Vertrag ist geringer als die von dem Bauherrn wahrgenommene  $\Omega_B$ , da dieser durch sein Engagement auf den Prozess Einfluss nehmen kann. Die zweite Entscheidungsalternative geht über den Schattenpreis  $\nu_W$  in die Hamiltonfunktion ein:

$$\Psi_E = P_{We}F_2(1 - \Omega_E) - \nu_W F_2; \quad \nu_W = \xi_E P_W. \quad (3.25)$$

Durch die Ableitung nach den Kontrollvariablen und Anwendung des Arbitrageprinzips ergibt sich:

$$P_{We} = P_W \psi_E \quad (3.26)$$

und

$$\hat{P}_{We} = \frac{\dot{P}_{We}}{P_{We}} = r + \psi_E; \quad \psi_E = \frac{\xi_E}{1 - \Omega_E}.$$

Der Eigentümer erwartet also einen Preis, der in Abhängigkeit von  $\psi_E$  unterhalb des Preises von Wohnbauland liegt.  $\psi_E$  soll analog zu  $\psi_B$  konstant sein<sup>358</sup>. Die Preissteigerung wird zudem durch den Zinssatz  $r$  determiniert. Dieses ergibt sich aus dem Hortungsverhalten der Eigentümer. Zum einen besteht durch die veränderten Modellannahmen keine Mengenrestriktion bezüglich Wohnbauland sondern bezüglich Bauerwartungsland. Dementsprechend werden die Eigentümer nur verkaufen, wenn die zu erwartende abdiskontierte Preissteigerung zu keiner Erhöhung des heutigen Wertes führt. Zudem werden die Eigentümer bei  $\psi_E > 0$  die Wertsteigerung von Bauerwartungsland zu Bauland antizipieren und mehr Geld fordern. Die Wahrscheinlichkeit der Baulandausweisung wird dabei um so größer, je weniger potientiell Bauland im Gemeindegebiet verbleibt und je höher der Siedlungsdruck ist.

**Thesenbaustein 58:** Je weniger potentielle Bauflächen verbleiben und je höher die Nachfrage ist, desto näher wird der von den Eigentümern geforderte Preis für Bauerwartungsland an dem für Wohnbauland liegen.

### 3.1.3.2.3 Das Gleichgewicht auf dem Markt für Bauerwartungsland

Aus den Gleichungen (3.23) und (3.26) ergibt sich die Bedingung für das temporäre Marktgleichgewicht zum Zeitpunkt  $\tilde{T}$ :

$$P_W \psi_E = P_{We} = [f_{F_2}(P_H - C_N) - C_{EN}] \psi_B - C_P.$$

Es kommt demgemäß zum Vertragsschluss, wenn der Preis für Bauerwartungsland zum einen dem um die Kosten reduzierten und mit der Wahrscheinlichkeit  $\psi_B$  bewerteten Wertgrenzprodukt und zum anderen dem mit der Wahrscheinlichkeit  $\psi_E$  bewerteten Preis des Wohnbaulandes entspricht.

Aus dieser Bedingung lässt sich die sinnvolle Gestaltung städtebaulicher Verträge weiter

<sup>358</sup>(vgl. Abschnitt 3.1.3.2.1)

eingrenzen. Ersetzt man in der obigen Gleichung das Wertgrenzprodukt durch den Preis für Wohnbauland und formt um, so erhält man:

$$C_F + \frac{C_P}{\psi_B} = P_W \frac{\psi_B - \psi_E}{\psi_B}. \quad (3.27)$$

Der von der Gemeinde angestrebten Entlastung von Folgekosten muss eine Verminderung des Risikos ausbleibenden Baurechts entgegen stehen.

*Beispiel: Die Wartezeit bis zur Ausweisung von Bauland beträgt ohne Abschluss eines städtebaulichen Vertrages 10 Jahre ( $T_E^* = 10$ ;  $\psi_E = 1/T_E^* = 1/10$ ) und mit städtebaulichem Vertrag 3 Jahre ( $T_B^* = 3$ ;  $\psi_B = 1/T_B^* = 1/3$ ). In diesem Fall liegt der maximale Kostenanteil des Bauherrn beim 0,7-fachen des Wohnbaulandpreises, d. h. bei beispielsweise  $500 \text{ €/m}^2$  Baulandpreis ist die Übernahme der Kosten auf  $350 \text{ €/m}^2$  begrenzt. Da der Preis für Bauerwartungsland gemäß Gleichung (3.26) nicht höher als  $50 \text{ €/m}^2$  sein wird, erzielt der Bauherr immer noch eine Risikoentlohnung von  $100 \text{ €/m}^2$ .<sup>359</sup>*

**Thesenbaustein 59:** Die Gemeinde kann durch eine für den Bauherrn transparente Baulandentwicklung dessen Bereitschaft zum Abschluss eines Folgekostenvertrags gemäß Gleichung (3.27) erhöhen. Eine Abschätzung der maximal übertragbaren Kosten kann getroffen werden durch: Folgekosten = (1 - Wartezeit mit Vertrag/Wartezeit ohne Vertrag)\*Baulandpreis.

Entscheidend für den Verhandlungserfolg ist zudem die Glaubwürdigkeit des kommunalpolitischen Willens. Dieses ist ein Gesichtspunkt, der sich auch im nächsten Kapitel bei der Betrachtung der Verhandlungstheorie wieder finden wird. Andererseits ist aber die fehlende Sicherheit der Baurechtschaffung auch Voraussetzung für den Abschluss eines städtebaulichen Vertrages, denn andernfalls wäre  $\Omega_B(t) = \Omega_E(t) = 1$  und somit würde der Eigentümer von Bauerwartungsland nur zum Wohnbaulandpreis veräußern. Für eine sinnvolle Anwendung städtebaulicher Verträge ist der Erwerb der gesamten Baufläche durch den Bauherrn nötig. Da sich der Vorgang über einen längeren Zeitraum erstreckt, ist zu prüfen, ob sich das temporäre Marktgleichgewicht in ein intertemporäres überleiten lässt. Bei der entsprechenden Untersuchung wird zunächst eine Ungleichgewichtssituation betrachtet, in der der geforderte Preis für Bauerwartungsland über dem Wertgrenzprodukt des Bauherrn liegt.

Szenarium 1: Ein Marktgleichgewicht auf dem Wohnbaulandmarkt besteht noch nicht, wird sich aber zukünftig einstellen. Der Ankauf von Bauerwartungsland wird sich früher (zum Zeitpunkt  $\tilde{T}$ ) einstellen.

Zum Zeitpunkt des Abschlusses des städtebaulichen Vertrages liegt der Preis über dem Wertgrenzprodukt. Durch den Vertragsabschluss wird  $\psi_B > \psi_E$  und somit steigt die  $P_H f_{F_2} \psi_B$  - Kurve steiler an als die  $P_{We}$  - Kurve. Zum Zeitpunkt  $\tilde{T}$  treffen sich dann beide

<sup>359</sup> (vgl. Ottmann 1995, S.101)

Kurven und es liegt ein Gleichgewicht vor. Wie bereits dargelegt wird die Grundstücksbewertung des Bauherrn nach den ersten Käufen zunehmend vom (fiktiven) Verkaufspreis bestimmt<sup>360</sup>. Die Wachstumsrate des Wertgrenzprodukts muss also diesem entsprechen, damit er weitere Grundstücke erwirbt. Je mehr er kauft, desto näher rückt die Baulandausweisung. Dieser Vorgang bewirkt eine Preissteigerung der erworbenen Grundstücke, die die Preisgrenze für Neuerwerbungen nach oben verschiebt. Die vom Bauherrn wahrgenommene Wertsteigerung liegt dabei über der antizipierten Steigerung des Verkaufspreises der Halter von Bauerwartungsland, da diese keinen städtebaulichen Vertrag abgeschlossen haben. Trotzdem werden sie im Prozess des kompletten Erwerbs steigende Preise verlangen, weswegen sich Gleichgewichts- und Ungleichgewichtssituationen abwechseln. Als Konsequenz ergibt sich ein „treppenhafter“ Preisanstieg. Spätestens bis zum Zeitpunkt der erwarteten Baulandausweisung  $T_B^*$  sollten die Grundstückskäufe getätigt sein, weil die Gemeinde sonst die Baulandausweisung verzögert, da der Bauherr erst alle Grundstücke erworben haben soll oder sie spricht Baurecht aus und der Grundstückseigentümer wird in die Lage versetzt, zum Wohnbaulandpreis zu veräußern.

Szenarium 2: Ein Marktgleichgewicht auf dem Wohnbaulandmarkt liegt vor und der optimale Bebauungszeitpunkt ist bereits eingetreten. Hält die Zunahme der Mietwohnungsnachfrage an und ist mit einer fortwährenden Wohnungsbauproduktion zu rechnen, so wird das Gleichgewicht erhalten bleiben.

Liegt auf dem Markt für Wohnbauland ein intertemporales Gleichgewicht vor, so gleicht sich die Wachstumsrate des Wertgrenzprodukts an die Preissteigerungsrate des Wohnbaulandes in Höhe des Zinssatzes an. Voraussetzung für ein solch fortwährend bestehendes Gleichgewicht ist ein Versorgungsengpass auf dem Wohnungsmarkt. Für Bauerwartungsland ist ein Wertanstieg in Höhe von  $\psi_E$  zu erwarten, wenn der Eigentümer die künftige Bebauungsmöglichkeit antizipiert. Zudem wird eine Wertsteigerung in Höhe des Zinssatzes eintreten, falls der Vorrat an Bauerwartungsland mengenmäßig begrenzt ist, was in der Regel der Fall sein wird<sup>361</sup>. In der Summe liegt daher die Preissteigerungsrate über der Zuwachsrate des Wertgrenzproduktes, weswegen sich an der bestehenden Ungleichgewichtssituation auf dem Markt für Bauerwartungsland nichts ändern wird. Der Bauherr wird weiter Wohnbauland nachfragen und der städtebauliche Vertrag erfüllt nicht das Ziel, die Bebauung neu ausgewiesener Bauflächen zu sichern.

**Thesenbaustein 60:** Städtebauliche Verträge alleine führen insbesondere dann nicht zum Ziel der schnellen Bebauung, wenn die Eigentümer von Bauerwartungsland ihr Eigentum horten und zudem ein ständiger Nachfrageschub auf dem Wohnungsmarkt vor liegt.

Diese theoretisch abgeleitete Erkenntnis wird auch durch Untersuchungen in der Praxis gestützt. So führte beispielsweise eine europaweite Untersuchung der städtischen Bodenmärkte durch die Universität Dortmund zu dem Ergebnis, dass ein vergleichsweise

<sup>360</sup> (vgl. Abschnitt 3.1.3.2.1)

<sup>361</sup> (vgl. Abschnitt 3.1.3.2.2)

geringer Bauerwartungslandpreis die Mitwirkungsbereitschaft des Bauherrn erhöht. Aus diesem Grund ist die Wahrscheinlichkeit für eine Kooperation in wirtschaftlich schwachen Gebieten und der weiteren Peripherie von Ballungsräumen höher, da die Grundstückseigentümer dort die voraussichtliche Wertsteigerung nicht hinreichend antizipieren<sup>362</sup>. Da die Mobilisierung von Bauerwartungsland durch den Bauherrn in Ballungsgebieten den genannten Schwierigkeiten begegnet, wenden viele Gemeinden Zwischenerwerbsmodelle an, um die eigene Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen. Nach einer Untersuchung des Planungsverbandes Äußerer Wirtschaftsraum München haben im Zeitraum von 1980 bis 1990 93 % der Kommunen ein Einheimischenmodell zur Baulandschaffung angewendet. Der Trend geht dabei klar weg von den Vertrags- und hin zu den Zwischenerwerbsmodellen<sup>363</sup>. Dieses Ergebnis wird auch durch die Umfrage von Ottmann bestätigt, bei der 68 % der befragten Gemeinden angegeben haben, in der Zeit von 1989 bis 1993 das Zwischenerwerbsmodell angewendet zu haben. Eine Entlastung des allgemeinen Wohnungsmarktes wird dadurch jedoch nicht erreicht, da Zuzugswillige von der Privilegierung ausgeschlossen sind<sup>364</sup>. Es ist daher im folgenden Abschnitt zu untersuchen, inwiefern die Gemeinde mit ihren Handlungsparametern die Verhandlungssituation zwischen dem Bauherrn und dem Grundstückseigentümer dahin gehend beeinflussen kann, dass es zum Vertragsschluss kommt.

### 3.1.3.3 Die Verbesserung der städtebaulichen Verträge

#### 3.1.3.3.1 Möglichkeiten der Einflussnahme der Gemeinde auf die Marktteilnehmer

Der Gemeinde stehen verschiedene Mittel zur Verfügung, um die Positionen der Akteure auf dem Markt für Bauerwartungsland zu beeinflussen. Zunächst soll untersucht werden, inwiefern die Gemeinde den Bauherrn zum Vertragsabschluss bewegen kann. Eine mögliche Stellschraube wären die maßnahmenbedingten Kosten, deren Senkung es dem Bauherrn ermöglichen würde, einen höheren Preis für das Bauerwartungsland zu zahlen. Durch die Ableitung der Marginalbedingungen für die Nachfrage nach Bauflächen bzw. Arbeitsleistung nach der Verringerung der Kosten ( $-\partial C$ ) ergibt sich:

$$\frac{\partial^2 \Psi_B}{\partial F_2(-\partial C_P)} = 1$$

$$\frac{\partial^2 \Psi_B}{\partial F_2(-\partial C_{EN})} = \psi_B$$

$$\frac{\partial^2 \Psi_B}{\partial F_2(-\partial C_N)} = f_{F_2} \psi_B$$

$$\frac{\partial^2 \Psi_B}{\partial I_2(-\partial C_N)} = f_{I_2}.$$

<sup>362</sup> (vgl. Dransfeld und Voß 1993, S.59ff)

<sup>363</sup> (vgl. Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München 1993, S.3ff)

<sup>364</sup> (vgl. Ottmann 1995, S.127ff)

Aus den ersten beiden Gleichungen lässt sich folgern, dass sowohl eine Senkung der Planungs- als auch der Erschließungskosten zu einer Nachfrageerhöhung führt, wobei die Verringerung der Planungskosten einen größeren Einfluss ausübt ( $1 \geq \psi_B$ ). Dieses formal gewonnene Ergebnis lässt sich auch durch die Überlegung untermauern, dass die Planungskosten für den Bauherrn risikobehaftet sind, da sie im Falle ausbleibenden Baurechts einen vollständigen Verlust darstellen. Die letzten beiden Gleichungen spiegeln wider, dass eine Senkung der Folgekosten sowohl zu einer erhöhten Nachfrage nach Bauerwartungsland als auch nach Bauleistungen führen wird. Andererseits werden sich negative Substitutionseffekte durch die Verbilligung beider Faktoren einstellen, d. h. eine Reduzierung der Kosten des einen führt zu einer relativen Verteuerung des anderen Faktors. Folglich ist eine Mehrnachfrage nach Bauerwartungsland insbesondere durch die Senkung der Planungs- und Erschließungskosten zu erreichen. Mit der Reduzierung der Kosten wird sich das Marktgleichgewicht früher einstellen, was eine frühere Baulandausweisung ermöglicht. Wenn allerdings eine fortwährende Nachfragesteigerung ein intertemporales Gleichgewicht auf dem Wohnbaulandmarkt garantiert, so hat die Kostensenkung keinen Einfluss auf das Entscheidungsverhalten des Bauherrn, da die Steigerung des Wertgrenzproduktes der beschriebenen Obergrenze unterliegt<sup>365</sup>. Auch der Eigentümer von Bauerwartungsland wird sein Entscheidungsverhalten nicht ändern, da er seine Preisvorstellungen nicht an die Vertragsgestaltung zwischen Bauherr und Kommune knüpft.

**Thesenbaustein 61:** Kann (z. B. aus Gründen der Angemessenheit) oder will die Gemeinde Teile der maßnahmenbedingten Kosten nicht abwälzen, so sollte sie zur beschleunigten Nutzung von Bauerwartungsland primär auf Teile der Planungs- und sekundär der Erschließungskosten verzichten. Liegt ein intertemporales Gleichgewicht auf dem Markt für Wohnbauland vor, so führt dieser Ansatz jedoch nicht zum Erfolg.

Durch eine Einbindung des Bauherrn in den Planungsprozess kann die Gemeinde zudem den Wert  $\psi_B$  beeinflussen. Durch eine erhöhte Wahrscheinlichkeitserwartung bezüglich des Bebauungsplans erhöht sich auch das Wertgrenzprodukt des Bauerwartungslandes und das Marktgleichgewicht wird früher eintreten, sofern grundsätzlich die Voraussetzungen für das Gleichgewicht gegeben sind<sup>366</sup>. Durch die Wachstumsbeschränkung des Wertgrenzproduktes im Falle eines intertemporalen Gleichgewichts auf dem Wohnbaulandmarkt ist aber auch diese Strategie in diesem Fall nicht zielführend. Hinzu kommt, dass für den Bauerwartungsland hortenden Marktteilnehmer dieser Ansatz der Gemeinde ohne Belang ist, sofern er mit  $\psi_E > 0$  auf eine Baulandausweisung auch ohne städtebaulichen Vertrag hoffen kann.

**Thesenbaustein 62:** Sind die Bedingungen für eine Annäherung von Wertgrenzprodukt und Preis des Bauerwartungslandes gegeben, so kann eine Einbeziehung des Bauherrn in den Planungsprozess zu einem vorzeitigen Eintritt des Marktgleichgewichtes beitragen.

<sup>365</sup> (vgl. Abschnitt 3.1.3.2.3, Szenarium 2)

<sup>366</sup> (vgl. Abschnitt 3.1.3.2.3, Szenarium 1)



Da die Einflussnahme auf die Bauherren unter den genannten Bedingungen nicht zu einer beschleunigten Nutzung des Bauerwartungslandes führt, ist zu untersuchen, inwiefern die Gemeinde das Hortungsverhalten der Grundstückseigentümer durchbrechen kann. An erster Stelle ist dabei an einen Gemeinderatsbeschluss zu denken, nachdem Wohnbauland nur nach Abschluss eines städtebaulichen Vertrags ausgewiesen wird. Bei der Zielsetzung stehen dabei wirtschaftliche und soziale Aspekte im Vordergrund, insbesondere die Baulandbereitstellung für bestimmte Bevölkerungsgruppen wie Einheimische und Familien<sup>367</sup>. Im hier betrachteten mathematischen Modell folgt aus dem Beschluss  $\psi_E = 0$ . Der Verkauf ist daher für den Eigentümer von Bauerwartungsland vorteilhaft, wenn der Preis über dem der landwirtschaftlich genutzten Fläche liegt. Bei einer mengenmäßigen Beschränkung des Bauerwartungslandes wird es dennoch zu einem Preisanstieg kommen, der dem Arbitrageprinzip folgt:

$$\dot{P}_{We} = rP_{We}.$$

Die für den Bauherren maßgebliche Wachstumsgrenze des Wertgrenzproduktes, die sich im intertemporalen Gleichgewicht des Wohnbaulandmarktes nach der Preisentwicklung auf dem Wohnungsmarkt richtet, wird sich daher an die Preissteigerungsrate für Bauerwartungsland angleichen können. Damit gewährleistet der „Wohnbaulandbeschluss“ die Einsetzbarkeit des städtebaulichen Vertrages.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht begegnet der Verkauf von Bauland an bestimmte Bevölkerungsgruppen unterhalb des Marktwertes jedoch Bedenken. Zum einen führt der geringere Kaufpreis zu einem erhöhten Einsatz dieses Produktionsfaktors, was wiederum eine Vergeudung von Baurechtspotentialen nach sich zieht. Da das „flächensparende Bauen“ zunehmend an Bedeutung gewinnt, sollte daher darauf geachtet werden, dass der Preis auf der einen Seite den Grunderwerb durch die einkommensschwachen Gruppen ermöglicht, aber auf der anderen Seite so hoch ist, dass diese Gruppen nicht „verschwendend“ mit dem wertvollen Gut Boden umgehen. Eine andere Möglichkeit läge darin, sowohl die Menge als auch den Preis des subventionierten Gutes festzulegen<sup>368</sup>. Ein weiterer Kritikpunkt liegt darin, dass die örtliche Bindung bei Einheimischenmodellen zu wachsenden Pendlerströmen führt, was ebenfalls einer Optimierung regionaler Wirtschaftsprozesse entgegen läuft. Diese Bedenken sollte die Gemeinde in ihre kommunalpolitischen Entscheidungen bei der Bauleitplanung einbeziehen.

**Thesenbaustein 63:** Ein Wohnbaulandbeschluss ist geeignet, um das Hortungsverhalten der Grundstückseigentümer zu durchbrechen und eine rasche Mobilisierung von Bauerwartungsland zu erreichen. Soll dabei Bauland unter dem Marktwert für bestimmte Bevölkerungsgruppen bereit gestellt werden, so ist durch eine sinnvolle Preisgestaltung zu gewährleisten, dass es zu keiner Verschwendung von Baurechtspotentialen kommt.

Ist die Enteignung in dem zu beplanenden Gebiet grundsätzlich zulässig, so führt die Androhung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zu einem ähnlichen Effekt. Die

<sup>367</sup>(vgl. Dransfeld u. a. 2001, S.6)

<sup>368</sup>(vgl. Becker 1986, S.165)

Eigentümer haben dann keinen Vorteil mehr aus der Hortung ihres Besitzes zu erwarten und die Gemeinde kann die Grundstücke zu einem Preis in der Nähe des entwicklungsunbeeinflussten Wertes kaufen. Dieser Weg wurde beispielsweise vom Land Berlin bei der Entwicklung des Gebietes Berlin-Karow erfolgreich beschritten<sup>369</sup>. Aus dem Endbericht zu einem „Planspiel Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme“ geht sogar hervor, dass bereits die Verlautbarung über die Prüfung der Anwendbarkeit dieser Maßnahme eine preisdämpfende Wirkung entfalten kann<sup>370</sup>.

**Thesenbaustein 64:** Sind die Anwendungsvoraussetzungen der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gegeben, so ist bei entsprechender Androhung der Eigentumsübergang zum maßnahmenunbeeinflussten Wert möglich. Die Prüfung der Anwendbarkeit führt bereits zur Preisdämpfung.

Die dritte Möglichkeit der Beeinflussung des Marktverhaltens der Eigentümer von Bauerwartungsland liegt in der Bildung eines Planungsverbandes. Durch diese Maßnahme wird der Pool an Bauerwartungsland größer und die Mengenrestriktion somit kleiner. Die Preissteigerungsrate hängt dann nicht mehr vom örtlich begrenzten Baulandvorrat, sondern nur noch von der vom Grundeigentümer wahrgenommenen Wahrscheinlichkeit des Baulandbeschlusses ab:

$$\dot{P}_{We} = P_{We}\psi_E.$$

Für die Wirksamkeit des städtebaulichen Vertrages muss allerdings  $\psi_E < r$  sein, d. h. bei einem Zins von z. B. 5 % darf der erwartete Zeitraum bis zur Baulandausweisung ohne städtebaulichen Vertrag nicht geringer als 20 Jahre sein ( $\psi_E = 1/T_E^* = 0,05$ ). Um diese langen Zeiträume wahrscheinlich erscheinen zu lassen, bedarf es der Existenz ausreichender Alternativen für den Bauherrn. Dieses Ziel bedingt wiederum eine große Flexibilität und vertrauensvolle Zusammenarbeit der Gemeinden. Um die Mitwirkungsbereitschaft der Kommunen zu erhöhen, ist es empfehlenswert eine Regelung zu treffen, die es ermöglicht, die Vor- und Nachteile aus der Realisierung der Baugebiete gleichmäßig zu verteilen. Insbesondere in Zusammenspiel mit dem Wohnbaulandbeschluss kann die Gemeinde den Preis für Bauerwartungsland in die Nähe des Preises für landwirtschaftlich genutzte Fläche drücken. Berücksichtigt man diesen Sachverhalt in Gleichung (3.27), so ergibt sich für die maximale Kostenübernahme:

$$C_F + \frac{C_P}{\psi_B} = P_W - \frac{P_A}{\psi_B} ; \quad P_A = \text{Agrarpreis}.$$

**Thesenbaustein 65:** Wird der erwartete Zeitraum der Baulandausweisung durch die Bildung eines Planungsverbandes größer als  $1/r$ , so kann der Preis von Bauerwartungsland dadurch gesenkt werden. Bedingung für die Mitwirkungsbereitschaft der Kommunen ist ein Kosten- Lastenausgleich für die Baugebiete.

<sup>369</sup> (vgl. Pfeiffer u. a. 1993, S.39)

<sup>370</sup> (vgl. Schäfer und Dehne 1993)

### 3.1.3.3.2 Wirkung des städtebaulichen Vertrages auf den Wohnungs- und Wohnbaulandmarkt

In diesem abschließenden Kapitel soll geprüft werden, welche Marktteilnehmer durch den Abschluss eines städtebaulichen Vertrages eine Wohlstandsverbesserung erfahren. Zur Formulierung der Optimierungsfunktion der Grundstückseigentümer gehen wir davon aus, dass der städtebauliche Vertrag bereits geschlossen und das Bauerwartungsland  $W_2$  bereits angekauft wurde. Die Eigentümer bereits ausgewiesenen Baulandes  $W_1$  werden in Erwartung einer Vermehrung des Baulandbestandes und der damit verbundenen potentiellen Preissenkung ihre Flächen vermehrt anbieten. Die Mengensteigerung auf dem Wohnbaulandmarkt beginnt also mit dem Abschluss des Vertrages zum Zeitpunkt  $\bar{T}$ . Da der Preis zum Zeitpunkt der Baulandausweisung ( $T^*$ ) nochmalig fallen kann, wird der rational handelnde Grundstückseigentümer einen Verkauf vor  $T^*$  anstreben<sup>371</sup>.

$$J = \int_0^{\infty} [(P_{W_j}(t)F_1(t))(1 - \Omega_{W_j}(t)) + P_{W^0}(t)F^0(t)\xi_{W_j}(t)]e^{-rt}dt$$

mit :  $j = a, b$  mit

$a$  für den Zeitraum  $0 \leq t < \bar{T}$

$b$  für den Zeitraum  $\bar{T} \leq t \leq T^*$ ;

$F^0 = F_1 + F_2$ ,  $W^0 = W_1 + W_2$ .

(Bereits eingeführte Notationen:  $r$  = Diskontrate,  $P_W$  = Preis für Wohnbauland,  $F$  = Flächenverbrauch,  $\Omega$  = Wahrscheinlichkeitsverteilung der Baulandausweisung,  $\xi$  = Wahrscheinlichkeitsdichte.)

Bei  $P_{W^0}$  handelt es sich um den Wohnbaulandpreis von  $W_1$  bzw.  $W_2$  nach der Baulandausweisung.

Der erste Term stellt also die Ertragsfunktion für den Zeitraum dar, in dem die neuen Bauflächen noch nicht ausgewiesen sind und im hinteren Term spiegeln sich die Erträge aller Grundstückseigentümer nach Inkrafttreten des B-Plans wider. Mit dem üblichen Formelapparat lässt sich die Bedingung für das Planungsoptimum gemäß dem Arbitrageprinzip ableiten:

$$\hat{P}_{W_j} = r + \psi_{W_j} \left(1 - \frac{P_{W^0}}{P_{W_j}}\right) ; \quad \psi_{W_j} = \frac{\xi_{W_j}}{(1 - \Omega_{W_j})}. \quad (3.28)$$

Zudem ergibt sich durch die Ableitung der Hamiltonfunktion nach der Kontrollvariablen  $F_1$  für den Schattenpreis  $\lambda_{W_j}$  des Wohnbaulandes  $W_1$ :

$$\lambda_{W_j} = P_{W_j}(1 - \Omega_{W_j}). \quad (3.29)$$

Grundsätzlich müssen die Eigentümer von  $W_1$  immer mit der Schaffung von neuem Wohnbauland rechnen. Vor der Baulandausweisung erhöht sich zunächst durch den Vertragsabschluss die Wahrscheinlichkeit der Baurechtschaffung ( $\Omega_b > \Omega_a$ ), was gemäß

<sup>371</sup>(vgl. Ottmann 1995, S.155)

Gleichung (3.29) eine inverse Auswirkung auf die Schattenpreise zeitigt ( $\lambda_{W_a} < \lambda_{W_b}$ ). Das Horten von Bauland wird also unattraktiver und bei einem bestehenden Marktgleichgewicht sind sinkende Preise wahrscheinlich. Der städtebauliche Vertrag hat also auf die Preissteigerungsrate  $\hat{P}_{W_j}$  zwei gegensätzliche Auswirkungen. Einerseits müsste durch die Erhöhung des Wahrscheinlichkeitswertes  $\psi_{W_j}$  unter Beachtung von Gleichung (3.28) eine Anhebung der Preissteigerungsrate eintreten, aber andererseits wird dieser Einfluss überkompensiert durch die Annäherung der Preise  $P_{W^0}$  und  $P_{W_j}$ , wodurch der Klammerausdruck in der Gleichung gegen Null geht. Die Preissteigerungsrate des Wohnbaulandes wird somit sinken, wenn sich die Siedlungspolitik der Gemeinde herauskristallisiert. Nach der Ausweisung von  $W_2$  fällt der Preis erneut. Falls keine weiteren Flächen zur Disposition stehen, vollzieht sich eine vollständige Preisanpassung auf dem Wohnbaulandmarkt. Nach der Hotelling-Regel steigt der Wohnbaulandpreis mit dem Zinssatz. Die Zusammenhänge lassen sich mittels der folgenden Graphik verdeutlichen:

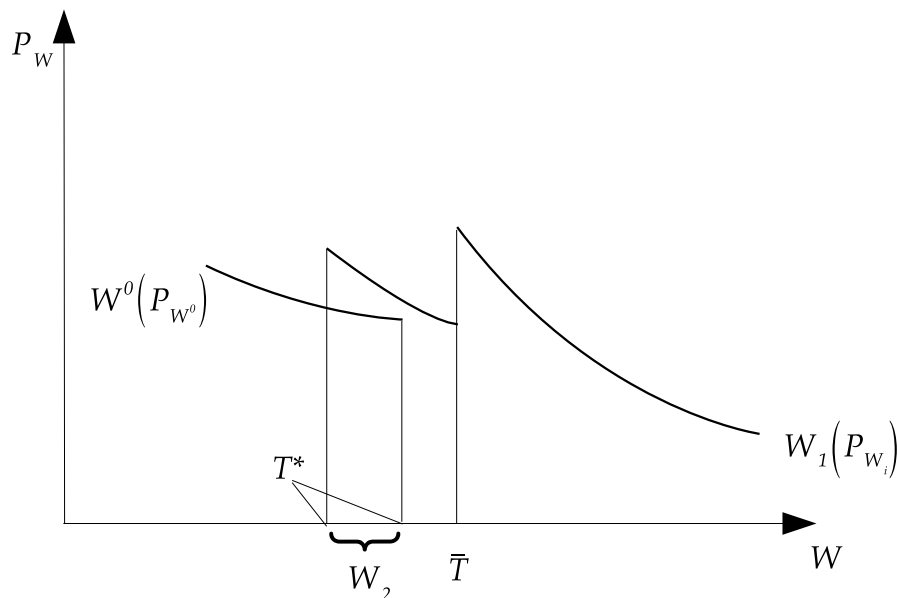


Abbildung 3.3: Graphische Darstellung der Preisänderungen in einem Preismengendiagramm (nach: Ottmann 1995)

Die Graphik ist „von rechts nach links“ zu lesen. Der Preis für Wohnbauland steigt also bis zum Abschluss des städtebaulichen Vertrages bei schwindendem Bestand steil an. Durch den Vertragsschluss sinkt zum einen der Preis und der daraufhin erneut einsetzende Anstieg verläuft flacher. Durch die Ausweisung des Baulandes  $W_2$  erhöht sich der Bestand und der Preis sinkt erneut. Die Preissteigerungsrate gleicht sich im folgenden an den Zinssatz  $r$  an.

**Thesenbaustein 66:** Eine transparente Siedlungspolitik kann zu einer Beruhigung der Preisentwicklung auf dem Wohnungsmarkt beitragen<sup>372</sup>. Hierzu ist neben der Verabschiedung von Wohnbaulandbeschlüssen auch die Formulierung von quantitativen Zielvorgaben zur Deckung des Wohnraumbedarfs in der Regionalplanung sinnvoll, soweit die Gemeinden zu erkennen geben, dass sie gewillt sind, die regionale Siedlungspolitik mitzutragen.

Die Analyse hat gezeigt, dass es bei der Baulandschaffung unter der Verwendung städtebaulicher Verträge zu zwei sprunghaften Preisminderungen von  $W_1$  kommt. Es ist zu beachten, dass die damit einher gehende Änderung des Faktoreinsatzverhältnisses zu einem uneinheitlichen Siedlungsbild der Gemeinde führen kann. Zudem hat der Bauherr die Sprünge in seinem Optimierungskalkül zu berücksichtigen, d. h. er muss den Preissenkungseffekt beim Ankauf von  $W_2$  einkalkulieren.

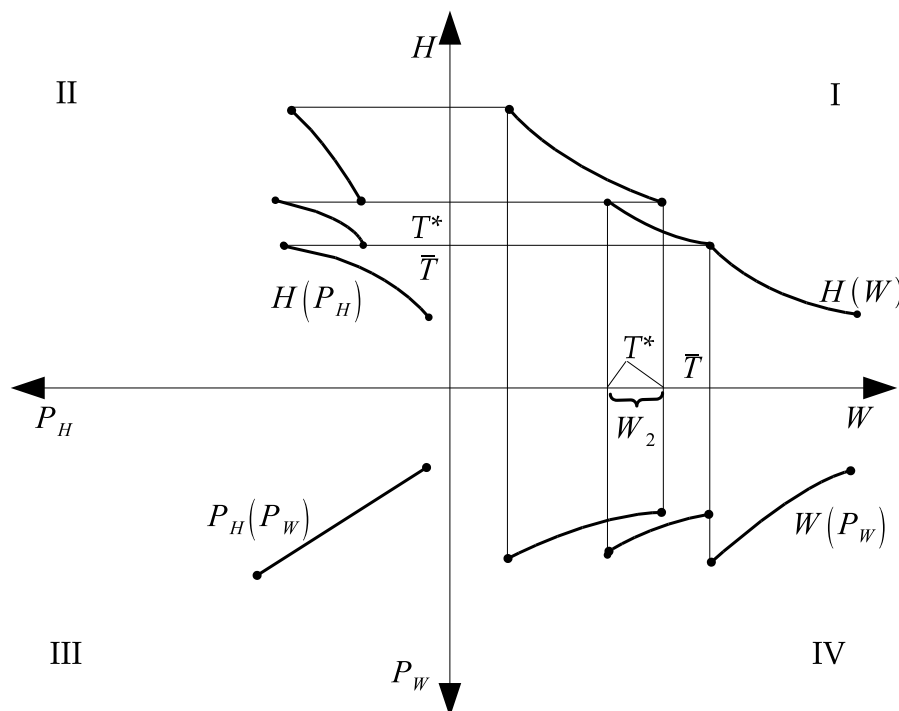


Abbildung 3.4: Marktanpassungsprozesse im erweiterten Modell (nach: Ottmann 1995)

In Abbildung 3.4 werden die Unterschiede des Marktgeschehens im Vergleich zum Grundmodell deutlich, das in Graphik 3.2 dargestellt wurde. Zum einen verringert sich die Bebauungsdichte (I). Des weiteren äußert sich der verminderte Preisanstieg des Wohn-

<sup>372</sup> (vgl. Sinn 1984, S.362)

baulandes (IV) in einem geringeren Anstieg des Wohnflächenpreises (III). Zudem ist zu beobachten, dass die Wohnflächenproduktion bei steigenden Wohnflächenpreisen länger aufrecht erhalten werden kann. Die Wohnraum nachfragenden Haushalte profitieren also doppelt: Der Wohnflächenpreis sinkt zweimal und die Steigerungsrate wird kleiner. Die Verlierer sind bei dieser Konstellation die Eigentümer von  $W_1$ , die dem Preissenkungseffekt nicht ausweichen können. Abgesehen davon ist natürlich auch für die Eigentümer von  $W_2$ , die im Grundmodell aber noch nicht eingeführt waren, die Entwicklung ihrer Flächen zu Bauland lukrativer, wenn die Gemeinden die genannten Einflussmöglichkeiten nicht ausschöpft und die komplette Wertsteigerung von Acker- zu Rohbauland bei ihnen verbleibt. Die Situation von  $W_1$  kann die Gemeinde dadurch verbessern, dass sie  $W_2$  nicht komplett als Bauland ausweist, sondern in Abschnitten, die sich an der Marktentwicklung orientieren. Dadurch wird insbesondere der Preissprung in  $T^*$  abgefedert und der Wohnflächenpreis kann über einen längeren Zeitraum stabil gehalten werden. Als angenehmer Nebeneffekt werden die Weichen für ein gleichbleibendes Faktoreinsatzverhältnis und somit gleichbleibendes Siedlungsbild gestellt.

**Thesenbaustein 67:** Die Gemeinde sollte die Baulandausweisung in kleinen Abschnitten betreiben, die sich an der Marktentwicklung orientieren.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass der städtebauliche Vertrag - ggf. unterstützt durch weitere Maßnahmen der Gemeinde - geeignet ist, um kommunalpolitische Ziele und erwerbswirtschaftliche Absichten in Einklang zu bringen. Der Vorteil der Gemeinde liegt dabei in der Entlastung von maßnahmenbedingten Kosten. Der Investor profitiert vor allem durch die Verminderung des Planungsrisikos und die Erwerbsmöglichkeit von günstigem Bauerwartungsland. Für die Einheimischen bergen die Verträge die Möglichkeit, günstiges Bauland zu erwerben.

### 3.2 Betriebswirtschaftliche Überlegungen

Analog zu einem Unternehmer in der freien Wirtschaft hat auch die Gemeinde zunächst zu eruieren, ob ein Bedarf an ihrem „Produkt“ Wohnbauland besteht. Um eine gute Datengrundlage für die Prognose der Nachfrageentwicklung nach Wohnflächen zu erhalten ist die Einführung eines Wohnungsmarktbeobachtungssystems zu empfehlen. In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, inwiefern der ermittelte Bedarf im Innenbereich gestillt werden kann oder ob Wohnbauland im Außenbereich bereit gestellt werden müssen. Aus der Bestandsaufnahme und den kommunalpolitischen Vorstellungen ist ein Zielkonzept zu entwickeln und für die Umsetzung ist ein Maßnahmen- und Handlungsprogramm zu formulieren<sup>373</sup>. Neben der Durchsetzbarkeit der Planung sind dabei insbesondere betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte in die Überlegungen einzustellen. Vor der Umsetzung der vorgesehenen Einzelmaßnahmen sind diese mittels städtebaulicher Kalkulation auf ihre Wirtschaftlichkeit hin zu prüfen.

<sup>373</sup>(vgl. Dieterich und Dransfeld 1999, S.13ff)

### 3.2.1 Ermittlung des Wohnbaulandbedarfs im Außenbereich

#### 3.2.1.1 Prognose des Wohnraumbedarfs

Bei dem Versuch, das Entscheidungsverhalten der Teilnehmer auf dem Wohnungsmarkt vorauszusehen, ist zwischen Wohnungsbedarfs- und Wohnungsnachfrageprognosen zu unterscheiden. Während die erstgenannten den gesellschaftspolitisch wünschenswerten Versorgungsgrad mit Wohnraum zur Bestimmung heranziehen, wird bei den anderen versucht, den tatsächlichen Konsum von Wohnraum aufgrund individueller Entscheidungen vorauszusagen.

Obwohl sich noch keine allgemein anerkannte Verfahrensweise für die Erstellung von Nachfrageprognosen angeben lässt, haben sich doch „quantitative“ und „qualitative“ Modelle herausgebildet. Bei ersteren ist die Wohnungsnachfrage die Unbekannte, die durch die Haushaltsgröße, das Einkommen und/oder die Wohnkosten über Funktionsgleichungen determiniert wird. Das Problem liegt nun darin, dass zur Formulierung der Gleichungen der bisherige Entwicklungsverlauf sehr genau analysiert werden muss, was einen immensen Aufwand der Datenerhebung nach sich zieht. Diese Methodik ist daher eher der Grundlagenforschung als der praxisrelevanten, wohnungsmarktbezogenen Prognostik zuzurechnen. Der verbreitetste qualitative Ansatz ist die Szenariotechnik. Sie dient weniger der Festlegung einer zukünftigen Entwicklung als der Darstellung von Alternativen. Neben quantitativen Elementen werden auch nicht in Zahlen fassbare Faktoren wie beispielsweise der Wertewandel berücksichtigt. Auf einer argumentativen Grundlage werden Wirkungsbeziehungen festgelegt, die unter anderem die Folgen alternativer politischer Handlungsmöglichkeiten aufzeigen können. Wegen der methodischen Freiheit können die Ergebnisse zwar nicht unmittelbar zur Investitionsentscheidung beitragen, aber sie können eine hilfreiche Kommunikationsbasis für die am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure bilden<sup>374</sup>. Weitaus wichtiger für die Entscheidungsfindung der Gemeinden ist allerdings die Wohnungsbedarfsprognose, die volks- und betriebswirtschaftliche Kriterien beinhaltet. Der volkswirtschaftliche Anteil, der in der Definition des wünschenswerten Versorgungsgrades mit Wohnraum zu sehen ist, wird hier nicht näher behandelt. Statt dessen erfolgt eine dezidierte Betrachtung der betriebswirtschaftlich bedeutsamen Bedarfsermittlung.

Der Bedarf hängt von der Versorgungsnorm und der Anzahl der Bedarfsträger ab. Als Mindeststandard gilt in Deutschland, dass „jeder Haushalt eine Wohnung“ erhalten sollte. Eine weitere Spezifizierung kann beispielsweise durch die Unterteilung in Haupt- und Zweitwohnungen, die Definition einer Wohnfläche pro Haushaltsmitglied oder das Verhältnis von Wohneigentum zu Mietwohnungen erfolgen. Die Bedarfsträger sind die Haushalte. Für die Vorhersage derer Entwicklung ist zunächst die Prognose der Bevölkerungsentwicklung zu erstellen, die regional betrachtet von den Lebendgeborenen, den Sterbefällen und den Zu- und Fortzügen beeinflusst wird<sup>375</sup>. Insbesondere einschneidende Ereignisse wie der Pillen- oder Einigungsknick machen deutlich, dass solche Vorhersagen schwierig sind. In einer zweiten Stufe ist daraus die Haushaltsentwicklung abzu-

<sup>374</sup> (vgl. Kühne-Büning u. a. 2004, S.222ff)

<sup>375</sup> (vgl. Abschnitt 1.2.1)

leiten. Die Berechnung der durchschnittlichen Haushaltsgröße stellt sich zwar am einfachsten dar, erlaubt aber keine Aussagen über deren Zusammensetzung. Daher sollte bereits auf der Ebene der Analyse der Einwohnerentwicklung nach Altersgruppen und Geschlecht unterschieden werden. Mittels der „Haushaltsvorstandsquote“ lässt sich dann sowohl die Verteilung der Haushaltsgrößen ermitteln als auch der Einfluss der Altersstruktur auf die Haushaltsentwicklung berücksichtigen. „Haushaltsmitgliederquoten“ tragen zudem der Tatsache Rechnung, dass viele Haushalte nicht mehr über einen eindeutigen Vorstand verfügen<sup>376</sup>.

Aus der Bedarfsnorm und der Haushaltszahl ergibt sich der Wohnungsbedarf, welcher sich in den Nachhol-, Ersatz- und Neubedarf, die Funktionsreserve und den Bedarf an Zweit- und Freizeitwohnungen unterteilen lässt. Der Nachholbedarf ergibt sich aus dem Soll-Ist-Vergleich zum Zeitpunkt der Bestandsaufnahme und kann bei einem Wohnungsüberhang auch negativ sein. Der Ersatz spiegelt die Wohneinheiten wider, die während des Prognosezeitraums ersetzt werden müssen, da sie von Abbruch, Umwidmung oder Zusammenlegung betroffen sind. Die Wohnungsabgänge werden häufig zu niedrig geschätzt. Verschiedene Forschungseinrichtungen gehen im Mittel von einer Wegfallquote von 0,3 % pro Jahr aus, wobei die Quote in den neuen Bundesländern höher liegt. Ein nach Wohnungsgrößen differenzierter Saldo lässt den Umfang des Neubedarfs in einzelnen Marktsegmenten erkennen. Wegen Instandsetzung- und Modernisierungsmaßnahmen sowie vorübergehenden Leerständen bei Mieterwechseln ist für die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes ein gewisses Überangebot notwendig, welches die Fachliteratur mit 2,5 % veranschlagt. Der Bestand an Zweit- und Freizeitwohnungen wird üblicher Weise über den Prognosezeitraum als konstant angenommen, da eine diesbezügliche Vorhersage mit besonderen Problemen verbunden ist.

Die Qualität der Bedarfsprognose ist nur so gut, wie die Prognose in den Segmenten. Der Versorgungsengpass Ende der 80er Jahre war zum einen dadurch bedingt, dass es durch den starken Zuzug von Aus- und Übersiedlern zu einem unerwarteten Bevölkerungsanstieg kam. Zudem wuchs insbesondere die Zahl der Einpersonenhaushalte. Vor allem aber erhöhte sich der Wohnflächenbedarf pro Kopf zwischen 1968 und 1987 um durchschnittlich 0,6 qm/Jahr, was bei einer Stadt von 100.000 Einwohnern einer Wohnfläche von 60.000 qm entspricht. Auch wenn sich diese Entwicklung mittlerweile abgeschwächt hat und bis zum Jahr 2020 gegen einen Grenzwert tendiert<sup>377</sup>, so ist es doch ratsam, wegen dieser Unsicherheiten von globalen Bedarfsprognosen abzurücken und stärker nachfrageorientierte Elemente zu integrieren. Hierzu erfährt zunächst die Formulierung der Versorgungsnorm eine Staffelung nach Haushaltsgröße oder Regionstyp. Auf der Nachfrageseite ist nach verschiedenen Produkttypen zu unterscheiden (z. B. Ein- bis Zweifamilienhaus, altersgerechte Wohnung oder Servicewohnanlage). Auch eine Unterscheidung nach der Eigentumsform ist sinnvoll, da die spezifische Flächeninanspruchnahme bei Mietwohnungen kleiner als bei Eigentumswohnungen im Geschossbau und diese wiederum kleiner als bei freistehenden Einfamilienhäusern ist. Des weiteren kann eine Trennung nach Preissegmenten erfolgen. Vor allem für Investoren sind Marktnischen von

<sup>376</sup> (vgl. Kühne-Büning u. a. 2004, S.212ff)

<sup>377</sup> (vgl. Köhl 2003, S.50ff)



Interesse, die nach Preissegment, Zielgruppe, Produkttyp und räumlicher Lage identifizierbar sind. Diese Überlegungen decken sich mit der Einschätzung der Stadt Dortmund, die für die nächsten 10 Jahre den Schwerpunkt der Baulandentwicklung nicht in der rein quantitativen Schaffung von Wohnflächen sieht, sondern in der Befriedigung der differenzierten Nachfrage<sup>378</sup>. Eine derartige Prognose stößt an die Grenze der Erfassung und Darstellung der Komplexität des Wohnungsmarktes. Es bedarf einer umfassenden Datenerfassung und -auswertung, die zumindest bei größeren Kommunen nur durch ein Wohnungsmarktbeobachtungssystem geliefert werden kann. Dort können die quantitativen Daten zudem mit qualitativen Aussagen in der Form eines „Expertensystems“ verknüpft werden<sup>379</sup>.

**Thesenbaustein 68:** Die Beobachtung des Wohnungsmarktes muss für Teilmärkte erfolgen. Sinnvoll können Unterscheidungen nach Eigentumsform, Preissegment, Zielgruppe, Produkttyp und räumlicher Lage sein.

Die systematische und kontinuierliche Wohnungsmarktbeobachtung hat ihren Ursprung in den 90er Jahren. Während man bis dahin Bedarfsprognosen fast nur stichtagsbezogen, zum Beispiel im Zuge der Aufstellung des Flächennutzungsplanes, erstellte, ging man nun zu einer laufenden Auswertung der Indikatoren über, verbunden mit einer intelligenten Verknüpfung und zusammenhängenden Betrachtung. Die Beschreibung von Situationen, Trends und Entwicklungen fließen in ein einfaches Bilanzmodell, das im wesentlichen Angebot und Bedarf beschreibt und gegeneinander aufrechnet. Dieses legt Handlungsnotwendigkeiten und -potentiale für ein zielgerichtetes und zeitnahes wohnungspolitisches Handeln offen und ermöglicht die frühzeitige Erkennung problematischer Gruppen und Teilmärkte<sup>380</sup>.

Obgleich die Beobachtungssysteme im Zuge der Realisierung an die Gegebenheiten in den jeweiligen Kommunen angepasst werden müssen, lassen sich doch vier grundlegende Bausteine benennen. Die Basis bildet die Erfassung aller quantitativer Daten einschließlich der Überprüfung derer Aussagekraft. Eng verbunden damit ist das „Frühwarnsystem“, in dem die Daten ausgewertet und Trends abgeleitet werden. In einem dritten Baustein fließen die qualitativen Elemente der übrigen Akteure des Wohnungsmarktes ein, die zur Überprüfung der Ergebnisse dienen. Ist die Ergebnisfindung abgeschlossen, so sind diese im vierten Schritt zu veröffentlichen.

Bei der Datenerfassung gibt es eine Fülle von Quellen, aus denen die Gemeinden schöpfen können. Von der amtlichen Seite sind in erster Linie die Landesämter für Datenverarbeitung und Statistik und das Statistische Bundesamt zu nennen. Daneben sind die Ergebnisse von Forschungseinrichtungen und die Statistiken der Städte und kommunalen Spitzenverbände von Interesse, sofern solche vorhanden sind, sowie die Zahlen der Bundesanstalt für Arbeit. Weitere Informationen sind von den Wohnungsunternehmen, den Maklerverbänden und den anderen Privaten zu erfragen. Darüber hinaus können Eigenerhebungen zur Erkenntnisgewinnung beitragen, beispielsweise durch Auswertung von Zeitungsanzeigen und Expertenbefragungen. Mangelt es an einer entsprechenden

---

<sup>378</sup> (vgl. Wilde 2002, S.116ff)

<sup>379</sup> (vgl. Kühne-Büning u. a. 2004, S.216ff)

<sup>380</sup> (vgl. Hofmann 1997, S.6ff)

Personalausstattung kommt auch eine Vergabe von Aufgaben an Institutionen mit dem nötigen Know-How in Betracht. Jede Kommune muss ihre eigenen Datenanforderungen formulieren, um aus dem grundsätzlich verfügbaren Angebot eine sinnvolle Auswahl zu treffen. Der Aufbau des Systems soll nicht durch die Datenverfügbarkeit, sondern durch das Spektrum der aktuellen Fragestellungen bestimmt werden. In Dortmund werden zum Beispiel 40 Datenquellen verwendet, um 10 Indikatoren abzuleiten<sup>381</sup>. Ein weiteres Kriterium der Datenauswahl ist die Untersuchungstiefe des Wohnungsmarktes in räumlicher Hinsicht und bezogen auf die Aufteilung in Teilmärkte. So gelingt es der Stadt Hagen, durch die Erfassung der Bevölkerungsstruktur, der Gebäude- und Grundstückstruktur, der Infrastruktur und der Beeinträchtigung durch Verkehr und Gewerbe auf Blockebene eine kleinräumige Bestandserfassung zu realisieren. Für die Beurteilung der Bedarfssituation besonderer Nachfragegruppen ist die Beobachtung vorgelagerter sozioökonomischer Entwicklungen sinnvoll. Aus diesem Grunde erfasst die Stadt Oberhausen auch die Sozialhilfe- und Arbeitslosenquote<sup>382</sup>. Für die Erfassung von Leerständen kommen auch die Daten von Energieversorgern in Betracht. Mit der „Stromzählermethode“ erfasst die Stadt Bremerhaven die Wohnungen, in denen über einen gewissen Zeitraum kein Stromverbrauch zu verzeichnen war, was auf Leerstand schließen lässt<sup>383</sup>. Wichtig nach der ersten Installierung des Systems ist eine kritische Beurteilung der Aussagekraft der eingeführten Kenngrößen, um gegebenenfalls weitere Werte zu integrieren oder überflüssige zu streichen. Es soll aber nicht verschwiegen werden, dass die Datenbeschaffung durchaus mit Problemen verbunden sein kann. Amtliche Statistiken können zum Teil nicht verwendet werden, da sie nicht in regionalisierter Form herausgegeben werden. Bei der Verwendung von Maklerdaten ist eine gewisse Vorsicht geboten, da die Herausgabe eng mit den Geschäftsinteressen des Maklers verknüpft ist. Immobilienindizes beruhen zudem oft auf Angeboten statt auf Kaufverträgen und in vielen Fällen ist die Zahl der ausgewerteten Fälle nicht bekannt. Zudem unterscheidet sich der Berichtszeitraum anderer Institutionen meistens von dem eigenen, so dass unter Umständen keine aktuellen Daten bei der Erstellung des eigenen Berichts vorliegen<sup>384</sup>. Abgesehen davon ist auch nicht für die Beantwortung jeder Fragestellung der vollständige Datenhintergrund erfassbar. Insbesondere auf der Nachfrageseite können etwa die Haushalts- und Einkommensentwicklung und die Aufteilung der Fertigstellungen von Wohnungen auf die Teilmärkte nur näherungsweise erfasst werden. Bei der Ableitung von Kennwerten des Wohnungsmarktes ist darauf zu achten, dass diese nachvollziehbar auf die Grunddaten zurückgeführt werden, damit die Überprüfbarkeit gewährleistet ist. Für die Einschätzung der „spezifischen Wohnfläche“ ist es beispielsweise erheblich, ob diese aus dem gesamten Wohnflächenbestand abgeleitet oder ob nach Eigentumsform und Alter der Wohnungen unterschieden wurde<sup>385</sup>.

Die Auswertung der Daten liefert Aufschluss über die momentane Situation und die zukünftige Entwicklung des Wohnungsmarktes und der -nachfrage. Die Verarbeitung

---

<sup>381</sup>(vgl. Westphal 1997, S.27)

<sup>382</sup>(vgl. Kreibich 1997, S.17f)

<sup>383</sup>(vgl. Ferdinand u. a. 2004, S.27)

<sup>384</sup>(vgl. Hofmann 1997, S.11)

<sup>385</sup>(vgl. Köhl 2003, S.50ff)

der im Verwaltungsvollzug erfassten Daten sollte möglichst automatisiert erfolgen<sup>386</sup>. Weisen die Zahlen auf problematische Entwicklungen hin, so können die politisch Verantwortlichen entsprechende Gegenmaßnahmen veranlassen. Da diese wegen des komplexen Marktgeschehens nicht immer die gewünschte Wirkung zeigen werden, ist eine jährliche Berichterstattung zwingend, um falsche Prognosen rasch korrigieren zu können. Der Prognosewert kann durch die Einflechtung qualitativer Aspekte nachhaltig gesteigert werden. Die „Expertengespräche“ haben sich bei der Einschätzung statistisch ermittelter Trends als sehr hilfreich erwiesen. Die frühe Einbeziehung aller Akteure hat zudem den Vorteil, dass die verschiedenen politischen Strömungen ihre Sicht in die Einschätzung der allgemeinen Marktlage einbringen können und die darauf fußenden Entscheidungen auf einer breiteren Basis stehen<sup>387</sup>. Das kooperative Arbeitsklima erweist sich auch wegen der Überlassung von Arbeitsberichten und Wohnungsvergabe- oder Leerstandsstatistiken als hilfreich.

Die Anforderungen an die Berichterstattung korrelieren eng mit der Größe der Gemeinde. In den kreisfreien Städten gibt es in der Regel einen jährlichen Arbeitsbericht des Wohnungsamtes. Die Auswertung des Wohnungsmarktbeobachtungssystems liefert hierzu eine gute Ergänzung, indem dort alle relevanten Informationen gesammelt und in Verbindung mit den qualitativen Daten in Form von Trends, Erwartungen und Entwicklungen für die Politikberatung und die Investoren aufbereitet werden. Dabei ist es wichtig, die Unterschiede in der Entwicklung auf kommunaler und auf Bundes- und Landesebene herauszuarbeiten und zu erklären. Um die Lesbarkeit und das Interesse der Marktteilnehmer zu erhalten, sollte der Bericht eine Länge von 30 Seiten nicht überschreiten und es sollte eine Kurzfassung beigelegt werden. Bei den großen kreisangehörigen Städten bestehen grundsätzlich ähnliche Anforderungen, aber die Aufteilung der Zuständigkeit der Ämter führt oft zu Schwierigkeiten. Den mittleren kreisangehörigen Städten fehlt es in großer Zahl an den nötigen Mitteln für eine kontinuierliche Überwachung. Sie haben aber zumindest die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung des Marktes bei ihren punktuellen Bedarfsanalysen erkannt. In den übrigen kreisangehörigen Städten kann auf Erfahrungswerte zurückgegriffen werden<sup>388</sup>.

**Thesenbaustein 69:** In größeren Gemeinden ist die Einrichtung eines Wohnungsmarktbeobachtungssystems anzustreben. Bausteine sind die Erfassung qualitativer Daten, Auswertung und Frühwarnsystem, Einflechtung von Expertenmeinungen und eine jährliche Berichterstattung.

Zahlreiche Gemeinden haben mittlerweile Erfahrungen mit Beobachtungssystemen gesammelt. Dabei hat sich neben den oben beschriebenen Anforderungen an die Datenerfassung auch das Erfordernis der Umstrukturierung der Verwaltung ergeben. Die Einsetzung von Wohnungsbaubeauftragten und die Einrichtung ortsübergreifender Stabsstellen oder Arbeitsgruppen sind Antworten auf die Problemlage, die neue Formen der wohnungspolitischen Entscheidungsvorbereitung und -begründung verlangt. Durch die Bündelung von Kompetenzen und Schaffung neuer Kapazitäten kann auch die Qualität

<sup>386</sup> (vgl. Heikenfeld 1997, S.32)

<sup>387</sup> (vgl. Westphal 1997, S.26)

<sup>388</sup> (vgl. Kreibich 1997, S.13ff)

der zuständigen Sachbearbeiter erhöht werden. Gute Erfahrungen haben zum Beispiel die Stadt Marl mit einer ämterübergreifenden Arbeitsgruppe, die Stadt Dortmund mit einem System der verwaltungsinternen Zusammenarbeit unter Federführung des Stadtaamtes für Wohnungswesen und die Stadt Witten mit einer ämter- und dezernatsübergreifenden Arbeitsgruppe gemacht<sup>389</sup>.

Eine weitere Erleichterung des organisatorischen Ablaufs kann durch die Verwendung von Elementen des Prozessmanagements erreicht werden. In tabellarischer Form sollten die Datenquelle, der Verantwortliche für die Beschaffung und der Zeitpunkt der Bereitstellung definiert werden.

Um die Vorgänge auf dem Wohnungsmarkt erklären zu können, ist es unabdinglich die interkommunalen Zusammenhänge zu betrachten. Wohnungspolitische Fragestellungen halten sich nicht an die Grenzen kommunaler Gliederungseinheiten. Durch die zunehmende Regionalisierung des Wohnungsmarktes durch Wanderungen im Nahbereich ist ein Blick über die Gemeindegrenze hinaus unerlässlich, um zuverlässige Prognosen für den eigenen Markt zu treffen. Zudem wirkt der Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen inhaltlich, organisatorisch und methodisch auf die eigene Tätigkeit zurück und kann somit zu einer Verbesserung des Verwaltungshandelns beitragen<sup>390</sup>.

Viele Kommunen hegen trotz der zur Zeit schlechten ökonomischen Bedingungen den Wunsch, ihre Entwicklung aktiv zu gestalten. Die meisten sind sich darüber im Klaren, dass die Kenntnisgewinnung über den örtlichen Wohnungsmarkt dabei eine wichtige Rolle für die Steuerung des kommunalen Mittel- und Personaleinsatzes spielt. Bei der Installation entsprechender Beobachtungsmechanismen stoßen die zuständigen Sachbearbeiter aber immer wieder auf inhaltliche und organisatorische Probleme. In diesen Fällen kann neben der interkommunalen Zusammenarbeit auch die Konsultation von Forschungseinrichtungen von Hilfe sein. Diese können unterstützend bei der Auswahl der Indikatoren und der Ergebnisinterpretation und -darstellung wirken und Kontakte zu Experten vermitteln<sup>391</sup>.

**Thesenbaustein 70:** Die Nachbargemeinden sind in die Arbeit mit einzubeziehen. Die Verwaltung ist umzustrukturieren und Verantwortlichkeiten sind klar zu definieren.

### 3.2.1.2 Umrechnung des Wohnraumbedarfs in den Wohnbaulandbedarf im Außenbereich

Als Ausgangsgröße dient der ermittelte Bedarf an Wohnfläche (WF). Von diesem sind die Wohnflächenpotentiale zu subtrahieren, die den Baulandreserven im Innenbereich entsprechen. Zu deren Beschreibung ist die Führung eines Baulandkatasters sinnvoll, das alle tatsächlichen und potentiellen Bestands- und Entwicklungsflächen erfasst. Wesentliche Bestandteile der zu Grunde liegenden Datenbank sind die Grundstücksparameter Lage, Größe, Nutzung, planungsrechtlicher Zustand, Eigentumsverhältnisse, Belastungen, Schutzvorschriften, Erschließungszustand und Bodenwert. Auch für dieses Modul

<sup>389</sup> (vgl. Heikenfeld 1997, S.32)

<sup>390</sup> (vgl. Westphal 1997, S.30)

<sup>391</sup> (vgl. Hofmann 1997, S.35)

der Stadtplanung ist eine regelmäßige Fortschreibung vorzusehen<sup>392</sup>. Die Umrechnung der Bau- in Wohnflächen hat reziprok zum nachfolgend beschriebenen Ablauf zu erfolgen.

**Thesenbaustein 71:** Vom Bedarf an Wohnfläche sind die den Baulandreserven entsprechenden Wohnflächen abzuziehen, welche durch die Auswertung eines zu führenden Baulandkatasters hinreichend genau bestimmt werden können.

Für den verbleibenden Wohnflächenbedarf im Außenbereich (WFa) erfolgt die Umrechnung in Geschossfläche (GF) durch die Addition eines standardisierten Zuschlags (sZ). Für moderne Gebäude im mittleren Geschossbau gibt die Literatur eine Größenordnung von 15-20 % an. Für den weiteren Berechnungsgang ist unter Berücksichtigung der absehbaren Baudichte (z. B. Einzel- oder Mehrfamilienhäuser) für die räumlichen Teilbereiche eine Geschossflächenzahl (GFZ) zu schätzen. Mit deren Hilfe lässt sich der Bedarf an Nettowohnbauland ermitteln:

$$NWBL = \frac{WFa(1 + sZ)}{GFZ} = \frac{GF}{GFZ} ; NWBL = \text{Nettowohnbauland}. \quad (3.30)$$

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Erschließungs- und Ausgleichsflächen sowie sonstige öffentliche Flächen bereit gestellt werden müssen. Der Anteil der Erschließungsanlagen schwankt stark, je nach Bodenpreisniveau, Ermessen des Sachbearbeiters und Ausmaß der Infrastruktureinrichtungen, welches wiederum von den örtlichen Gegebenheiten abhängt. Um trotzdem zu einem Schätzwert zu kommen, lassen sich zur überschlägigen Ermittlung der Verkehrsfläche (VF) empirisch gewonnene Formeln verwenden<sup>393</sup>. Die Formel nach Barby/Gassner von 1977 ist gültig für eine GFZ zwischen 0,2 und 1,05 und eine angenommene GF von  $30 \text{ m}^2/E$ :

$$VF = GF(0,1 + 0,2 GFZ). \quad (3.31)$$

Durch Einführung der spezifischen Geschossfläche pro Wohnung (gf) und der Wohnungsdichte (W/ha NWBL) lässt sich die Formel so umformen, dass man eine Lösung für die Verkehrsfläche pro Wohnung (W) erhält:

$$\frac{VF}{W} = gf(0,1 + 0,2 \frac{10000}{gf(W/ha NWBL)}). \quad (3.32)$$

Eine Auswertung von Köhl aus dem Jahr 2000 stellt die Abhängigkeit der Verkehrsfläche von der Zahl der Wohnungen pro ha Bruttowohnbauland (BBL) dar:

$$\frac{VF}{W} = 212,897 - 45,3 \ln\left(\frac{W}{ha BBL}\right). \quad (3.33)$$

<sup>392</sup> (vgl. Dieterich und Dransfeld 1999, S.17f)

<sup>393</sup> (vgl. Köhl 2003, S.49ff)

Der Arbeitsbereich der Formel liegt zwischen 10 und 95  $W/ha$   $BBL$ . Die Weiterentwicklung einer Formel von Schmidt und Janssen durch Köhl gibt die Abschätzung des minimalen Flächenbedarfs für die neue Verkehrsführung wieder:

$$\frac{VF}{W} = 163,99 - 35,405 \ln\left(\frac{W}{ha\ BBL}\right). \quad (3.34)$$

Der Gültigkeitsbereich ist mit einem Intervall von 38-60  $W/ha$   $BBL$  allerdings wesentlich enger.

Der zuständige Sachbearbeiter sollte sich aber darüber im klaren sein, dass die Schätzungsergebnisse wegen der eingangs beschriebenen Parameter nicht unerheblich von den tatsächlich benötigten Flächen abweichen können. Für die sonstigen Erschließungsflächen, die Ausgleichsflächen und die sonstigen öffentlichen Flächen ist die Streuung von Fall zu Fall noch größer, so dass sich keine Formeln angeben lassen. Erfahrungswerte für „normale“ Wohngebiete liegen bei öffentlichen Flächen insgesamt zwischen 10 und 40 % und bei Ausgleichsflächen zwischen 10 und 30 %. Die Nettobauflächen bilden nach diesen Erkenntnissen nach Subtraktion der Abzugsfläche (AF) einen Anteil von 50 bis 70 % der Bruttoflächen<sup>394</sup>.

$$BBL = NWBL + AF. \quad (3.35)$$

**Thesenbaustein 72:** Der Bedarf an Wohnfläche ist mit Erfahrungswerten in Bruttowohnbauland umzurechnen.

Letztlich wird man durch berechnungsgestütztes Nachdenken zu interessanten Schlussfolgerungen hinsichtlich des weiteren Wohnungsbaus außerhalb des Ortskerns, des Innenentwicklungsbedarfs und der zukünftigen Kapazitätsauslastung und der Kosten der Infrastruktur kommen.

### 3.2.2 Strategie der Baulandbereitstellung

Bei der Erarbeitung des Konzeptes sind die drei Aufgabenfelder Gestaltung, Wirtschaftlichkeit und Recht gleichgewichtig und in gegenseitiger Interdependenz zu entwickeln<sup>395</sup>. Die Formulierung der Ziele ist daher von wirtschaftlichen, sozialpolitischen, städtebaulichen und umweltbezogenen Gesichtspunkten geprägt. Für die Umsetzung sind der Planungsprozess, die Bodenordnung und die Erschließung in Einklang zu bringen. Zudem sind die Fragen nach einer Reform der Verwaltungsstruktur und der Bodenbevorratung zu klären. Weiterhin ist zu hinterfragen, inwiefern der gemeindliche Haushalt durch eine zweckmäßige Organisation entlastet werden kann.

#### 3.2.2.1 Gesamtstrategie für das Gemeindegebiet

Das Instrumentarium des Baulandmanagements weist ein breites Spektrum auf, wobei in der Regel unterschiedliche Wege existieren, um die definierten Ziele zu erreichen. Die

<sup>394</sup>(vgl. Voß 1996, S.347)

<sup>395</sup>(vgl. Schriever 2001, S.1)

Auswahl wird von den spezifischen Rahmenbedingungen vor Ort bestimmt, insbesondere von der Innovationsbereitschaft der Gemeindevertreter und den räumlichen und finanziellen Rahmenbedingungen<sup>396</sup>.

### 3.2.2.1.1 Entwicklungswege

Die Wahl des Entwicklungsweges hat großen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Baurechtschaffung. Es ist zunächst zwischen hoheitlichen und privatrechtlichen Verfahren zu unterscheiden. Dem hoheitlichen Bereich sind die reine Angebotsplanung, die amtliche Umlegung und die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme zuzurechnen. Die freiwillige Umlegung und die verschiedenen Formen des Zwischenerwerbs sind hingegen privatrechtlicher Natur. Auch bei der Wahl des Bodenordnungsverfahrens gilt der Grundsatz des mildesten Mittels, das heißt es ist das Mittel zu wählen, welches den geringsten Eingriff in die Eigentums- und Vertragsfreiheit der Betroffenen darstellt und dabei ohne größere rechtliche und wirtschaftliche Schwierigkeiten die angestrebte Bodenordnung herbeiführen kann<sup>397</sup>. Sind Widerstände bei den Beteiligten zu befürchten, so ist abzuwägen, ob die bessere Durchsetzbarkeit der Planungsabsichten im Zuge eines hoheitlichen Verfahren nicht eventuelle monetäre Vorteile der privaten Abwicklung überwiegt. Die Entscheidung hat nach objektiven Kriterien und unter Gleichbehandlung der Betroffenen zu erfolgen. Um den Abwägungsvorgang in einer möglichst großen Transparenz zu dokumentieren, sollte die Gemeinde ein entsprechendes Prüfschema entwickeln, in welches beispielsweise die Zahl der Beteiligten, die Mitwirkungsbereitschaft und die eigene Finanzkraft einfließt<sup>398</sup>. In der Stadt Rheine enthält das Wohnbaulandkonzept beispielsweise einen Mix verschiedener Formen der Wohnraumschaffung. Dort wo die Verkaufsbereitschaft der Grundstückseigentümer zu einem Preis besteht, der eine Refinanzierung der anfallenden Kosten ermöglicht, wendet die Gemeinde den Zwischenerwerb an. Ist eine Einigung über den Erwerb des zu entwickelnden Landes nicht zu erzielen, so strebt die Gemeinde zumindest eine Folgekostenregelung für die Übernahme der verursachten Erschließungskosten an, wenn die Grundstückseigentümer die Erschließung nicht selbst durchführen. Ist für die Neuregelung der Grundstücksverhältnisse ein Umlegungsverfahren von Nöten, so kommt auch eine Kombination von Umlegung und städtebaulichem Vertrag in Betracht. Tritt ein leistungsfähiger Vorhabenträger an die Gemeinde heran, so ist der vorhabenbezogene Bebauungsplan das Mittel der Wahl. Der Weg der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme wird nur in Ausnahmefällen beschritten<sup>399</sup>. Insgesamt trägt dieses Konzept in vorbildlicher Weise dem Grundsatz Rechnung, dass bei der Umsetzung hoheitlicher Planungen stets das mildeste Mittel anzuwenden ist. Die Stadt Bocholt verfolgt eine ähnliche Strategie.

Jedes der genannten Verfahren besitzt seine Vor- und Nachteile. Bei der reinen Angebotsplanung erwirbt die Kommune lediglich die Flächen für die öffentliche Infrastruktur und überlässt das weitere den Eigentümern. Die absoluten Kosten werden zwar dadurch in

---

<sup>396</sup> (vgl. Dransfeld u. a. 2001, S.9)

<sup>397</sup> (vgl. Reinhardt 2002, S.81)

<sup>398</sup> (vgl. Dieterich und Dransfeld 1999, S.57)

<sup>399</sup> (vgl. Janning 2002, S.126ff)

Grenzen gehalten, aber zum einen hat die Gemeinde keinen Einfluss auf den zeitlichen Rahmen der Bebauung und zum anderen kann sie nicht auf die Bodenwertsteigerung zur Deckung ihrer Kosten zurückgreifen. Auf traditionellen Wegen können lediglich 90 % der Erschließungskosten, ca. 70 % der Ver- und Entsorgungskosten und keine sonstigen Infrastrukturkosten refinanziert werden. Bei der zweiten Angabe handelt es sich um einen groben und pauschalisierten Wert, da die Beiträge nach dem Kommunalabgabengesetz je nach örtlichen Satzungsvorgaben stark schwanken können<sup>400</sup>. In Zeiten leerer öffentlicher Kassen findet der Grundsatz „Gewinne privatisieren, Verluste sozialisieren“ immer weniger Anwendung und gleiches gilt folglich für die Angebotsplanung. Die amtliche Umlegung besitzt wegen ihrer langen Tradition eine große Akzeptanz in der Bevölkerung und ist ggf. auch gegen Widerstände durchsetzbar. Andererseits ist der Einfluss auf die Bautätigkeit genau wie die Kostentragung durch die Beteiligten stark beschränkt. Die Anwendung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ist an enge Voraussetzungen geknüpft, vor allem bedarf es der Zulässigkeit der Enteignung. Wegen der oft massiven Widerstände ist zudem von einer langen Verfahrensdauer auszugehen. Als Vorteil erweist sich für die Gemeinde, dass der gesamte entwicklungsbedingte Vorteil abgeschöpft werden kann. Wie bereits gezeigt wurde sollte die Gemeinde die Anwendbarkeit der Entwicklungsmaßnahme in jedem Fall prüfen, da allein dadurch ihre Verhandlungsposition für die privatrechtlichen Lösungen verbessert werden kann<sup>401</sup>. In der freiwilligen Umlegung sind mit Zustimmung der Beteiligten Abweichungen vom Regelmaßstab der amtlichen Variante möglich. Dadurch kann zwar die Kostensituation der Gemeinde verbessert werden, aber für die Sicherung von Zielen abseits der Bodenordnung sind weitere städtebauliche Verträge nötig. Durch den kommunalen Zwischenerwerb verschafft sich die Gemeinde die vollständige Kontrolle über das Plangebiet. Sie kann die Wertsteigerung komplett und in einfacher Weise abschöpfen und die Umsetzung der Planung durchsetzen. Auf der anderen Seite schlagen hohe Finanzierungskosten zu Buche und die Gemeinde muss das Vermarktungsrisiko tragen<sup>402</sup>. Die verschiedenen Varianten zur Vermeidung dieser Nachteile werden später diskutiert<sup>403</sup>.

**Thesenbaustein 73:** Die Gemeinde sollte bei der Baulandschaffung das gesamte Instrumentarium des BauGB in Betracht ziehen. Die Auswahl hängt ab von der Mitwirkungsbereitschaft von Grundstückseigentümern und Investoren und der Finanzkraft der Gemeinde.

### 3.2.2.1.2 Vorarbeiten und Grundsatzbeschluss

Sind sich die Gemeindevertreter über die Wahl der Mittel einig geworden, so ist es für eine langfristige Ausrichtung der Bodenordnungspolitik unumgänglich, einen Grundsatzbeschluss für das Gemeindegebiet zu formulieren. Zur Berücksichtigung der verschiedenen Interessen sind daran die unterschiedlichen Ämter zu beteiligen. Es ist daher

---

<sup>400</sup> (vgl. Voß 1996, S.349)

<sup>401</sup> (vgl. Abschnitt 3.1.3.3.1)

<sup>402</sup> (vgl. Geuenich u. a. 2002, S.134f)

<sup>403</sup> (vgl. Abschnitt 3.2.2.2)



sinnvoll, bereits im Vorfeld des Beschlusses die Einrichtung einer ämterübergreifenden Arbeitsgruppe anzustreben, die auch langfristig erhalten bleiben sollte, da der hierarchische Aufbau der Verwaltung und kleinteilige Zuständigkeiten die Aufgaben des Baulandmanagements häufig erschweren. Es sind klare Verantwortlichkeiten unter Einbindung der notwendigen Sach- und Fachkompetenz aus den Bereichen Planung, Vermessung, Bewertung, Liegenschaften und Bauaufsicht zu schaffen, wobei bei Bedarf weitere kommunale Stellen hinzu gezogen werden können. Die Federführung ist nicht an eine Fachdisziplin gebunden. Die Verteilung der Wohnraumförderung, welche traditionell dem Finanzdezernat unterliegt, sollte ebenfalls der Arbeitsgruppe zugeordnet werden, da die Förderung eine wichtige Steuergröße für die Art und Größe der Grundstücke, den Grundstückspreis und den Bewerberkreis darstellt<sup>404</sup>. Je nach Größe der Gemeinde können aus dieser ämterübergreifenden Arbeitsgruppe auf gesamstädtischer Ebene kleinere Gruppen zur konkreten Projektbearbeitung herausgetrennt werden oder die Entwicklung einzelner Areale kann an Dritte vergeben werden<sup>405</sup>. Die Organisation lehnt sich damit an Immobilienfonds an, die in der Regel ebenfalls über eine Stabsstelle zur Koordination des gesamten Fonds und über Außendienstmitarbeiter verfügen, welche verfügbare Grundstücke ermitteln, diese auf ihre Verwertbarkeit hin prüfen und Kontakte zu möglichen Fremderwerbern aufbauen<sup>406</sup>.

**Thesenbaustein 74:** Bereits im Vorfeld des Baulandbeschlusses ist eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe zu bilden, die - je nach Gemeindegröße - auch das operative Geschäft übernimmt oder projektbezogen delegiert<sup>407</sup>.

Kommunikation und Kooperation erhöhen die Akzeptanz gemeindlichen Handelns. Für die langfristige Etablierung der neuen Regelungen ist zunächst ein breiter politischer Konsens erforderlich. Die Beschlussfindung ist der breiten Öffentlichkeit über eine gezielte Pressearbeit transparent zu machen. Die beteiligten Eigentümer und Investoren sind in der Anbahnungsphase der jeweiligen Projekte rechtzeitig und ausreichend zu informieren<sup>408</sup>.

Über die empfehlenswerte Regelungstiefe lässt sich keine allgemein gültige Aussage treffen. Hält man sie gering, so resultiert daraus eine hohe Flexibilität bei der späteren Baulandschaffung. Ein hohes Maß an Reglementierung wirkt diesbezüglich einschränkend, gewährleistet jedoch die Gleichbehandlung der Marktteilnehmer. Der Beschluss sollte so flexibel abgefasst sein, dass eine bedarfsgerechte Wohnraumschaffung ermöglicht wird, aber darüber hinaus deutlich gemacht wird, dass die Gemeinde eine Beteiligung der Grundstückseigentümer an den Kosten der Baulandschaffung erwartet. Aus diesen Überlegungen lassen sich vier Mindestinhalte ableiten<sup>409</sup>. Einleitend sollte die Problematik vor Ort in Worte gefasst und daraus die Notwendigkeit des Baulandbeschlusses und die Vorgabe der Ziele abgeleitet werden. Das angestrebte Instrumentarium zur Bauland-

---

<sup>404</sup> (vgl. Becker 2000, S.78)

<sup>405</sup> (vgl. Dransfeld 2002, S.102)

<sup>406</sup> (vgl. Bundschuh 1997, S.139f)

<sup>407</sup> (vgl. Geuenich u. a. 2002, S.131)

<sup>408</sup> (vgl. Dransfeld 2002, S.101)

<sup>409</sup> (vgl. Dransfeld u. a. 2001, S.23)

schaffung ist zumindest in Grundzügen zu skizzieren. Zusätzlich kann das im voran gehenden Abschnitt beschriebene Prüfschema aufgenommen werden. Ist die Wohnraumschaffung für besondere Bevölkerungsgruppen vorgesehen, so können in den Beschluss die Vergabekriterien aufgenommen werden. Aus fiskalischer Sicht ist darauf hinzuweisen, dass ein Teil der planungsbedingten Werterhöhung zur Kostendeckung herangezogen werden soll. Es sollte jedoch auf die Angabe einer Mindest- oder Höchstgrenze verzichtet werden, da sich die Angemessenheit nur projektbezogen beurteilen lässt<sup>410</sup>.

**Thesenbaustein 75:** Auf breiter politischer Basis sollte ein Grundsatzbeschluss gefällt werden, der die Ziele und Notwendigkeiten formuliert, die Wege der Baulandbereitstellung benennt und Aussagen über die Kostenbeteiligung der Alteigentümer trifft.

Beabsichtigt die Gemeinde den Zwischenerwerb künftiger Bauflächen, so sollte sie frühzeitig die Bildung eines revolvierenden Bodenfonds aufnehmen. Hierfür ist allerdings eine „Anschubfinanzierung“ in Form von Grundstücken oder Geld notwendig. Eine genauere Betrachtung erfolgt im folgenden Abschnitt. Unabhängig vom Entwicklungsweg ist die Einrichtung eines Flächenpools für Kompensationsmaßnahmen sinnvoll. Die zeitliche und räumliche Entkoppelung von Eingriffs- und Ausgleichsmaßnahmen ermöglicht zum einen einen sinnvollen, großräumigen Ausgleich und bietet zum anderen wirtschaftliche Vorteile. Die Poolfläche kann zum Preis von „begünstigtem Agrarland“ erworben werden und der Ausgleich abseits des Baugebietes ermöglicht eine höhere Baudichte, wodurch wiederum die Erschließungskosten reduziert werden. Auf der anderen Seite sind die Kosten der Vorfinanzierung zu berücksichtigen. Die Einsparungen, die im wesentlichen vom Bodenpreisniveau abhängen, können in der Summe beträchtlich sein. Modellkalkulationen zeigen, dass der Preis von  $200 \text{ €/m}^2$  auf unter  $150 \text{ €/m}^2$  gedrückt werden kann<sup>411</sup>.

Bei der Entwicklung der einzelnen Flächen spricht vieles für den Einsatz von Techniken des Projektmanagements. Hierfür ist es zunächst wichtig, die projektbedingten Arbeitsprozesse gegen die Routinetätigkeit der Verwaltung abzugrenzen. Dann sind klare Zielsetzungen zu formulieren und der finanzielle, personelle und zeitliche Rahmen ist abzustecken. Zudem ist die Organisationsform unter Einbindung mehrerer Ämter zu regeln. Abschließend bedarf es noch der Überwachung durch eine Kontrollinstanz. Neben dieser projektbezogenen Kontrolle ist auch das gesamte Konzept der Baulandschaffung in regelmäßigen Abständen einer Evaluierung zu unterziehen<sup>412</sup>.

**Thesenbaustein 76:** Neben dem Grundsatzbeschluss sind eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit, eine vorausschauende Bodenbevorratung und der Einsatz von Elementen der Projektmanagements unerlässlich für eine effiziente Wohnraumschaffung.

---

<sup>410</sup> (vgl. Abschnitt 2.1.6)

<sup>411</sup> (vgl. Kötter 2003, S.55ff)

<sup>412</sup> (vgl. Becker 2000, S.79)

### 3.2.2.2 Optimierung hinsichtlich haushaltstechnischer Gesichtspunkte

Hinsichtlich der Umsetzung der planerischen Vorstellungen bietet der Zwischenerwerb in Kombination mit weiteren städtebaulichen Verträgen optimale Möglichkeiten. Eine Untersuchung mehrerer Baugebiete hat gezeigt, dass alleine diese Entwicklungsform der Gemeinde regelmäßig ein positives Gesamtergebnis der Maßnahme ermöglicht<sup>413</sup>. Aus ökonomischer Sicht stellt sich der volle Zugriff auf die Planwertsteigerung als vorteilhaft dar, während die hohen Finanzierungskosten und das Vermarktungsrisiko die Gemeinde oftmals Abstand von dieser Maßnahme nehmen lassen. Grundsätzlich gilt, dass die Flächen im Falle eines frühzeitigen Erwerbs günstig erworben werden können, aber es besteht noch eine hohe Planungsunsicherheit und der Zeitfaktor erhöht die Vorhaltekosten. Werden die Flächen erst kurz vor der Baurechtschaffung erworben, so sind sie in der Regel teurer, aber der Zeitraum der Zwischenfinanzierung ist kürzer und der Kauf erfolgt maßnahmenbezogen. Über diese Abwägung hinaus bestehen für die Gemeinde drei weitere Möglichkeiten, den Haushalt zu entlasten. Zum einen kann sie die Kosten der Zwischenfinanzierung senken. Des weiteren kann sie den Zwischenerwerb außerhalb des Haushalts durchführen. Die dritte Möglichkeit besteht darin, die Baulandschaffung abgesehen von hoheitlichen Handlungen in private Hand zu legen.

Erwirbt die Gemeinde sämtliche künftigen Bauflächen frühzeitig und zum vollen Preis, so werden die Zwischenfinanzierungskosten die Kosten für die Baulandschaffung und somit den Preis für Bauland unnötig in die Höhe treiben. Die Gemeinde muss daher nach Möglichkeiten suchen, um entweder die Zahlungsmodalitäten zu ändern oder eine Verrechnung mit den Leistungen im Zuge der Baulandentwicklung anstreben.

**Thesenbaustein 77:** Zur Senkung der Zwischenfinanzierungskosten sind die Vereinbarung von Ratenzahlungen, der Einsatz von Vertragsmodellen an Stelle des Zwischenerwerbs<sup>414</sup>, die Rückgabe von Baugrundstücken nach der Baurechtschaffung und die Verrechnung mit Erschließungs- und Folgekosten denkbar<sup>415</sup>.

Für die Verlagerung des Grundstücksverkehrs außerhalb des Haushalts kommen als Organisationsform der Eigenbetrieb, die Eigengesellschaft oder eine private GmbH oder KG mit Gemeindebeteiligung in Betracht. Dabei sind die kommunalverfassungsrechtlichen Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung einer Gemeinde zu beachten (z. B. Hessische Gemeindeordnung, HGO, i. d. F. vom 01.04.2005, §§ 121 ff).

Der Eigenbetrieb ist ein rechtlich unselbständiges Unternehmen der Kommune und als Sondervermögen zu 100 % in deren Eigentum. Die abgeschlossenen Geschäfte verpflichten und berechtigen die Trägergemeinde, sie trägt also auch weiterhin indirekt das Risiko<sup>416</sup>. Als rechtliche Grundlagen sind insbesondere die Eigenbetriebsverordnung und die jeweils gültige Gemeindeordnung (GO) zu nennen. Die Transparenz der Unternehmungen wird durch ein umfangreiches Berichtswesen hergestellt. Das Finanzwesen ist zwar

<sup>413</sup>(vgl. Stelling 2005, S.140ff)

<sup>414</sup>(vgl. Abschnitt 1.2.1)

<sup>415</sup>(vgl. Dieterich und Dransfeld 1999, S.69)

<sup>416</sup>(vgl. Geuenich u. a. 2002, S.134)

formal unabhängig vom Haushalt, aber es gelten die Grundsätze der Haushaltsführung nach der GO. Problematisch ist diese Organisationsform dadurch, dass wegen der Beteiligung von Werkleitung, Werkausschuss, Gemeinderat und Bürgermeister an der Entscheidungsfindung zwar die politische Durchsetzungsfähigkeit gegeben ist, aber andererseits der formalisierte Ablauf zeitaufwendig ist und den Bedürfnissen eines Wirtschaftsunternehmens nicht gerecht wird. Zudem bleibt das Problem bestehen, dass das Stammkapital bereit gestellt werden muss<sup>417</sup>.

Die Eigengesellschaft in Form einer GmbH ist als Handelsgesellschaft im Sinne des HGB als juristische Person im Handelsregister eingetragen. Die Gesellschaft haftet mit ihrem Vermögen, es gibt keine persönliche Haftung. Die Haftungsbeschränkung kann sich aber auch nachteilig auswirken, wenn sich das Risiko des Kreditgebers für den insolvenzbedingten Ausfall der Forderung in stringenteren Bedingungen bei der Kreditvergabe äußert<sup>418</sup>. Sie unterliegt privatrechtlichen Bestimmungen (GmbH-Bestimmungen, Gesellschaftervertrag). Die Transparenz der wirtschaftlichen Betätigung wird durch den offen gelegten Jahresabschluss und Lagebericht erreicht. Das Finanzwesen ist autonom, sofern keine Bürgschaften der Gemeinde benötigt werden<sup>419</sup>. Durch die Übertretung der Entscheidungsbefugnis auf die Gesellschafterversammlung bzw. den Aufsichtsrat ist eine schnelle Entscheidungsfindung gewährleistet. Im Falle einer rein städtischen Gesellschaft ist durch die Besetzung der Gremien der politische Einfluss gesichert.

An der GmbH können auch private Dritte beteiligt werden (Beteiligungsgesellschaft). Dieses verringert die Problematik der Beschaffung des Stammkapitals, aber auch die Einflussmöglichkeiten in den entscheidenden Gremien. Zudem ist der Rechtsschutz Dritter zu beachten<sup>420</sup>.

Neben der GmbH gibt es noch die KG und GmbH & Co KG. Bei der KG handelt es sich um eine Personengesellschaft, bei der neben der Gesellschaft mindestens ein Gesellschafter unbegrenzt mit dem Privatvermögen haftet (Komplementär). Wird dieser Nachteil umgangen, indem der persönlich Haftende eine GmbH ist, so spricht man von einer GmbH & Co KG. Die Aufgabenverteilung wird wie bei der GmbH im Gesellschaftervertrag geregelt, wobei die Geschäftsführung dem Komplementär obliegt. Die Regelungen bezüglich des Finanzwesens entsprechen in etwa denen der Eigengesellschaft. Die Gemeinde darf sich nicht der unbeschränkten Haftung unterstellen und scheidet deshalb als Komplementär aus. Als Probleme lassen sich die Beschaffung der Einlage und die erweiterte Haftungsregelung bzw. bei deren Umgehung die im Vergleich zur GmbH kompliziertere Organisation identifizieren.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Vorteile des Zwischenerwerbs außerhalb des Haushalts in einer erhöhten Flexibilität am Grundstücksmarkt und im Personal- und Vergabewesen, in der Schaffung einer transparenten Kostenstruktur und der Entlastung des Haushalts liegen. Die Eigengesellschaft ist dem Eigenbetrieb vorzuziehen, da schnellere Entscheidungen, die Beteiligung Dritter und ein größerer finanzieller Spielraum ermöglicht wird. Die Gesellschaft sollte in Form einer GmbH organisiert werden,

<sup>417</sup> (vgl. Dieterich und Dransfeld 1999, S.80ff)

<sup>418</sup> (vgl. Wurzel und Schraml 2005, S.434)

<sup>419</sup> (vgl. Dransfeld 2003, S.80ff)

<sup>420</sup> (vgl. Bussfeld 1990, S.48)

da die Haftung und somit auch das Risiko begrenzt ist.

Bei der Gründung einer Gesellschaft ist zu berücksichtigen, dass bei deren Handlungen stets von einer gewerblichen und somit steuerpflichtigen Tätigkeit auszugehen ist. Sie unterliegt somit der vollen Steuerpflicht. Wegen der angestrebten und bereits im Wesentlichen umgesetzten steuerrechtlichen Rechtsformneutralität dürfte gleiches aber auch für andere Organisationsformen gelten. Letztlich ist für eine entsprechende Entscheidung der Einzelfall zu betrachten. Berücksichtigt man weiterhin die bereits auf mittlere Sicht schwer einzuschätzende Entwicklung der Steuergesetzgebung, so lassen sich aus dem Steuerrecht keine grundsätzlichen Gründe für die Wahl einer bestimmten Rechtsform ableiten. Der steuerliche Aspekt sollte daher bei der Entscheidungsfindung hinter die anderen wichtigen Kriterien zurück treten<sup>421</sup>. Bei der Beteiligung Dritter sind zudem wettbewerbsrechtliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Insbesondere ist eine zu starke Einflussnahme des Dritten auf das Vergabewesen zu verhindern. Demgemäß wäre eine Konstellation bedenklich, in der die Gesellschaft sämtliche Flächen im Gemeindegebiet zur Baureife bringt und diese neben der Gemeinde nur einen Bauträger als Gesellschafter zu verzeichnen hat<sup>422</sup>.

**Thesenbaustein 78:** Will die Gemeinde den Zwischenerwerb betreiben, so sollte sie eine Eigengesellschaft in Form einer GmbH gründen. Bei der Beteiligung Dritter ist abzuwägen zwischen finanziellen Vorteilen und dem Verlust der Einflussmöglichkeiten. Steuer- und wettbewerbsrechtliche Vorschriften sind zu beachten.

Besteht aus Sicht der Gemeinde keinerlei Möglichkeit zur Bereitstellung von Stammkapital, so kann sie versuchen, konsensuale Lösungen mit den Grundstückseigentümern in Form der freiwilligen Umlegung oder mit einem Investor in Form von städtebaulichen Verträgen zu erzielen. Sie kann dadurch zwar das Risiko der ausbleibenden Baulandausweisung und die Kosten der Zwischenfinanzierung in den privaten Sektor verlagern, hat aber dafür auch nur einen begrenzten Zugriff auf die planungsbedingte Bodenwertsteigerung. Selbst wenn eine volle Kostenübereinnahme dem Angemessenheitskriterium genügen sollte, so wird in der Regel für ca. 10 % der Kosten der notwendige Kausalitätsnachweis nicht gelingen<sup>423</sup>. Darüber hinaus müssen unter Umständen die planerischen Vorstellungen zu Gunsten eines Kompromisses modifiziert werden.

**Thesenbaustein 79:** Verfügt die Gemeinde über keinerlei Mittel zur Anschubfinanzierung, so sind Investorenmodelle und die freiwillige Umlegung sinnvolle Alternativen.

Letztlich sollten die Kommunen in der Lage sein, in enger Kooperation mit den Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft mit professionellem Engagement aus zeitlichen, räumlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen für jedes Projekt ein optimales Konzept maßzuschneidern<sup>424</sup>.

<sup>421</sup> (vgl. Wurzel und Schraml 2005, S.429)

<sup>422</sup> (vgl. Dieterich und Dransfeld 1999, S.94ff)

<sup>423</sup> (vgl. Stelling 2005, S.126)

<sup>424</sup> (vgl. Klein 2001, S.6)

### 3.2.3 Städtebauliche Kalkulation

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind gesetzliche Handlungsgrundsätze öffentlicher Körperschaften. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sollte daher unabhängig von der Form der Bodenordnung jede Baurechtsschaffung begleiten. Bei einigen gesetzlichen Verfahren ist sie sogar vorgeschrieben. Der im Zuge der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme aufzustellende Kosten- und Finanzierungsplan kann grundsätzlich als Vorbild für vertragliche Lösungen dienen<sup>425</sup>.

Bei konsensualen Modellen werden Kalkulationen durch die Bestimmung eines tragfähigen Ankaufspreises im Zwischenerwerb, die Festlegung des Kostenpreises im Falle der Veräußerung und die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Gesamtmaßnahme motiviert. Je nach vorgegebenen Eingangsdaten lassen sich mittels der Grundgleichung

$$\text{Bodenwert vor der Maßnahme} + \text{Kosten der Baureifmachung} = \text{Gesamtkosten}$$

alle Fragen beantworten.

Die Berechnung des Kostenpreises stellt den einfachsten Fall dar. Es handelt sich dabei um den Preis, den die Gemeinde oder der Investor zur Kostendeckung mindestens am Markt erzielen muss. Da der Ankaufspreis und die Kosten der Baureifmachung zum Zeitpunkt des Verkaufs von Bauland schon bekannt sind, ist diese Größe durch simple Addition zu ermitteln<sup>426</sup>.

**Thesenbaustein 80:** Der Kostenpreis für baureifes Land ergibt sich durch die Addition des Ankaufspreises und der Kosten der Baureifmachung.

In den anderen Fällen stellt sich das Problem, dass zur Festlegung der Kosten Annahmen über den Prozess der Baureifmachung in die Berechnung einzustellen sind. Das Ergebnis wird daher mit Ungenauigkeiten behaftet sein. Bei der Definition des Ankaufspreises für werdendes Bauland wäre grundsätzlich die Anwendung des Vergleichswertverfahrens denkbar, aber in der Regel wird diese Möglichkeit am Mangel geeigneter Vergleichspreise scheitern. Es werden daher häufig hilfsweise die Werte für baureifes Land herangezogen und den vielfältigen zeitlichen und sachlichen Bedingungen der Baulandentwicklung wird durch das Residualwertverfahren Rechnung getragen. Der Vorwurf von Ungenauigkeiten gegenüber diesem Verfahren rührt im übrigen aus der Hochbauphase her. Dort gestaltet sich im Vergleich zur Baureifmachung die Schätzung der Berechnungsparameter erheblich schwieriger<sup>427</sup>. Zudem ergibt sich dort das Residuum als Differenz zweier fast gleich großer Werte (Ertragsmöglichkeit und Baukosten), die ihrerseits erheblich größer sind als das Residuum. Da deren Schätzung mit Schwierigkeiten behaftet ist, ist bei Hochbauprojekten die sichere Bodenwertbestimmung erheblich erschwert<sup>428</sup>. Im Falle der reinen Baulandentwicklung ist der Fall anders gelagert. In der Umlegung hat sich das Verfahren beispielsweise seit langem bewährt<sup>429</sup>. Eine gebräuchliche Formel zur

<sup>425</sup> (vgl. Geuenich u. a. 2002, S.23ff)

<sup>426</sup> (vgl. Dransfeld 1999, S.1)

<sup>427</sup> (vgl. Groß 1996, S.24)

<sup>428</sup> (vgl. Kleiber 1996, S.16f)

<sup>429</sup> (vgl. Roller 2005, S.8)

Bestimmung des Einwurfswertes lautet<sup>430</sup>:

$$B_{Roh,n} = (B_{ebfr} - A_{EA} - A_{NL} - F_{NL} - K) \frac{100 - f}{100 q^n}.$$

Dabei steht  $B_{Roh,n}$  für ungeordnetes Rohbauland mit der verkürzten Wartezeit  $n$ ,  $B_{ebfr}$  für erschließungs- und ausgleichsbeitragsfreies baureifes Land,  $A_{EA}$  für die Ausbaukosten der Erschließungsanlagen einschließlich der diesbezüglichen Ausgleichsmaßnahmen,  $A_{NL}$  für die Ausbaukosten der privaten Ausgleichsmaßnahmen,  $F_{NL}$  für die Grunderwerbskosten für private Ausgleichsflächen außerhalb des Umlegungsgebietes,  $K$  für die Vermessungs- und Vertragskosten und  $f$  für den Flächenabzug für Erschließungsflächen einschließlich der zugehörigen Ausgleichsflächen. Weiterhin gilt  $q = 1 + p$ , wobei  $p$  für den Liegenschaftszinssatz steht. Bei privaten Lösungen können aufgrund vertraglicher Vereinbarungen weitere Kosten und auch Flächenbeiträge hinzu kommen. Dieser Variabilität wird formal dadurch Rechnung getragen, dass alle von  $B_{ebfr}$  zu subtrahierenden Kosten zu einem Term  $K_0$  zusammengefasst werden. Ein weiterer Unterschied zur Umlegung besteht darin, dass bei der Diskontierung die gesamte Wartezeit ( $N$ ) zu berücksichtigen ist. Das Ergebnis entspricht dem Kalkulationsverfahren für werdendes Bauland ( $B_{wB}$ ) der „Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung“ (gif)<sup>431</sup>:

$$B_{wB} = (B_{ebfr} - K_0) \frac{100 - f}{100 q^N}.$$

Die Berechnung erfolgt in der Regel rechnergestützt durch eine Tabellenkalkulation. So kann beispielsweise mittels der Software der Stadt Bocholt entweder bei vorgegebenem Verkaufspreis der tragbare Ankaufspreis oder bei gegebenem Einstiegspreis der Kostenpreis ermittelt werden. Um zu einem Ankaufspreis zu gelangen, der den Interessen aller Marktteilnehmer weitestgehend Rechnung trägt, wird in Bocholt zunächst von einem Preis baureifen Landes ausgegangen, der von Schwellenhaushalten gerade noch bezahlbar ist. Unter Anrechnung aller durch städtebauliche Verträge umlegbarer Kosten wird sodann deduktiv zurück gerechnet und man erhält eine sinnvolle Verhandlungsgrundlage für die Vertragsanbahnung mit den Grundstückseigentümern. Die Gemeinde erreicht somit eine gute Kostendeckung und kann weite Kreise der Bevölkerung mit Wohnraum versorgen, während die Grundstückseigentümer unter Berücksichtigung dieser Ziele den höchsten Preis erhalten<sup>432</sup>. Der Nachteil des Residualverfahrens ist in der unzureichenden Berücksichtigung des zeitlichen Ablaufs zu erblicken. Die Finanzierungskosten werden nur sehr grob über die Annahme der Wartezeit und unter der Voraussetzung, dass alle Kosten sofort anfallen, geschätzt. Sie orientieren sich nicht an einem konkreten Realisierungskonzept. Der Vorteil des Verfahrens liegt in der transparenten Darstellung, welche auch für den Laien nachvollziehbar ist und somit die Verhandlungen erleichtert<sup>433</sup>.

<sup>430</sup> (vgl. Linke 2005)

<sup>431</sup> (vgl. Dransfeld 2003, S.38f)

<sup>432</sup> (vgl. Becker 2000, S.70ff)

<sup>433</sup> (vgl. Kötter 2000, S.16)

**Thesenbaustein 81:** Insbesondere bei frühen Grundstückskäufen, wo noch keine konkreten Vorstellungen über den zeitlichen Ablauf der Realisierung vorhanden sind, kann das Residualverfahren zur Stützung des Verhandlungsangebotes herangezogen werden. Zur Verfolgung sozialer Ziele kann der für Schwellenhaushalte maximal finanzierbare Baulandpreis als Ausgangswert eingeführt werden.

Generell vorzuziehen ist allerdings eine dynamische Investitionsrechnung. Dabei werden die Einnahmen und Ausgaben jährlich jeweils summiert und dann saldiert. Hinzu kommt ab dem zweiten Jahr der Überschuss bzw. das Defizit des letzten Jahres. Dadurch werden automatisch die gesamten positiven und negativen Erträge über die jeweilige Laufzeit verzinst. Zur Vereinfachung kann davon ausgegangen werden, dass die Einnahmen und Ausgaben jeweils zur Mitte des Jahres getätigt werden, weswegen nur der halbe Zinssatz für diese Posten heranzuziehen ist. Das Saldo des Vorjahres wird hingegen voll verzinst. Entsprechend dem Kapitalmarkt liegt dabei der Guthabenzins unter dem Sollzins<sup>434</sup>. Als Ergebnis erhält man einen Kosten- und Finanzierungsplan für die Gesamtmaßnahme. Für einen sinnvollen Vergleich verschiedener Entwicklungsvarianten ist auf den Kapitalwert der Investitionen und Einnahmen abzustellen, welcher sich durch eine periodengerechte Diskontierung der Einzelwerte ergibt<sup>435</sup>.

Auf der Kostenseite sind zunächst die Aufwendungen für die Vorbereitung und Durchführung der Baulandentwicklung zu veranschlagen. Darunter fallen die Planungs-, Projektsteuerungs- und Vermarktungskosten. Hinzu kommen die Ausgaben für die Bodenordnung. Im Falle des gemeindlichen Zwischenerwerbs handelt es sich dabei in der Regel um den größten Posten. Er setzt sich zusammen aus dem Bodenpreis, der Grunderwerbssteuer und den Nebenkosten (ca. 5%). Andernfalls sind die Kosten für eine anderweitige Anpassung der Eigentumsstruktur in Rechnung zu stellen<sup>436</sup>. Zur Vorbereitung der Bebauung sind weiterhin Ordnungsmaßnahmen zu finanzieren. Sie spielen eine untergeordnete Rolle, sofern neben der Freilegung des Areals keine Beseitigung von Altlasten von Nöten ist, was die Kosten erheblich in die Höhe treiben kann. Die Kosten für die Erschließung setzen sich zusammen aus dem diesbezüglichen Flächenerwerb und den Aufwendungen für die erstmalige Herstellung. Gleiches gilt für den ökologischen Ausgleich, sofern dieser nicht auf privaten Flächen möglich ist<sup>437</sup>. Die Finanzierungskosten sind neben dem Grunderwerb und der Erschließung häufig der drittgrößte Posten, vor allem beim Zwischenerwerb. Sie stehen in Dependenz zur Höhe des Kredites, dem Zinssatz und der Laufzeit. Haushaltstechnisch ist zu beachten, dass ein Kredit nur aufgenommen werden darf, wenn keine andere Möglichkeit zur Finanzierung besteht. Die laufenden Kosten (wie z. B. Personalkosten) müssen durch laufende Einnahmen gedeckt werden.

Gefüllt werden die Kassen vor allem durch die Grundstücksvermarktung. Findet kein Zwischenerwerb statt, so können Beiträge und Gebühren oder deren Ablösung zur Fi-

---

<sup>434</sup> (vgl. Dransfeld 2003, S.67ff)

<sup>435</sup> (vgl. Kötter 2002, S.149)

<sup>436</sup> (vgl. Burmeister 2000, S.210)

<sup>437</sup> (vgl. Kötter 2000, S.18)



finanzierung beitragen. Diese lassen sich unterscheiden in Erschließungsbeiträge für öffentliche Verkehrs- und Grünanlagen nach den §§ 127 ff BauGB, Beiträge für die Versorgung mit Wasser und Energie gemäß der jeweils geltenden Verordnung über allgemeine Versorgungsbedingungen und Gebühren für die Abwasserentsorgung nach dem KAG der Länder. Als weiterer Einnahmeposten können Fördermittel von der EU, dem Bund oder den Ländern in der Kalkulation auftauchen, in der Regel unter kommunaler Kofinanzierung. Mögliche Quellen sind unter anderem die Strukturhilfeprogramme der EU und des Bundes, die Bund- Länderprogramme, die Wohnungsbauförderung, das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, die Gemeinbedarfs- und Infrastrukturförderprogramme der Länder, sowie Dorferneuerungsprogramme und die Wirtschaftsförderung<sup>438</sup>. Bei vertraglichen Lösungen treten die Kostenbeteiligungen entsprechend der getroffenen Vereinbarungen hinzu.

Neben der zeitlichen Aufschlüsselung der anfallenden Einnahmen und Kosten kann eine zusätzliche Dynamisierung erreicht werden, indem variable Zinssätze, die Entwicklung der Baukosten der Erschließungsanlagen und die Bodenpreisentwicklung in das Modell eingeführt werden<sup>439</sup>. Oftmals wird aber vereinfachend davon ausgegangen, dass sich der Einfluss steigender Einnahmen und Ausgaben auf das Gesamtergebnis egalisiert<sup>440</sup>.

**Thesenbaustein 82:** Durch eine dynamische Investitionsrechnung sollte ein Kosten- und Finanzierungsplan unter genauer Berücksichtigung der Finanzierungskosten erstellt werden. Für den Vergleich verschiedener Varianten ist die Diskontierung zu berücksichtigen.

Trotz der guten modellhaften Erfassung des Prozesses der Baulandschaffung sollten auch bei diesem Rechenverfahren keine centgenauen Ergebnisse erwartet werden. Gerade in der Anfangsphase werden keine exakten Schätzwerte für die Ausbaukosten vorliegen. Das kann zum einen daran liegen, dass der Gesamtumfang der Erschließungsanlagen noch nicht abschließend geklärt ist und zum anderen daran, dass für die Grundpreise nur unzureichend aktuelle, detaillierte und/oder regionalisierte Angaben existieren. Zudem bereitet die Schätzung der Verfahrensdauer Schwierigkeiten, was sich vor allem bei der Bestimmung der Finanzierungskosten als nachteilig erweist. Aus diesen Gründen ist auch eine periodische Aktualisierung der Kalkulation unerlässlich. Letztlich werden erfahrene Planer die Kostenparameter aus Erfahrungswerten und Schätzungen mit einer guten Genauigkeit ermitteln können<sup>441</sup>.

Unberücksichtigt bleiben in dem Modell nicht quantifizierbare Faktoren wie die Wohn- und Umweltqualität und andere finanzielle Auswirkungen wie die Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinde<sup>442</sup>.

Wenn Klarheit über die einzustellenden Berechnungsparameter herrscht, kann mit der Optimierung begonnen werden. Durch Variation der Eingangsgrößen kann eruiert werden, wie sich eine veränderte Planung finanziell auswirkt. Ein Potential liegt in der Stei-

---

<sup>438</sup> (vgl. Geuenich u. a. 2002, S.33ff)

<sup>439</sup> (vgl. Kötter 2002, S.148)

<sup>440</sup> (vgl. Dransfeld 2003, S.66)

<sup>441</sup> (vgl. Burmeister 2000, S.213)

<sup>442</sup> (vgl. Kötter 2002, S.147)

gerung der Flächeneffizienz. Der Nettobaulandanteil liegt in vielen Fällen bei nur 50 - 60 %. Daraus folgen hohe Kosten der Infrastrukturanlagen und ein erheblicher Verlust an veräußerbarem Bauland. Eine höhere Baudichte kann zum einen auf der Ebene der Bauleitplanung durch die Erhöhung des Maßes der baulichen Nutzung realisiert werden. Zum anderen eröffnet die Einrichtung eines Flächenpools für den ökologischen Ausgleich die Möglichkeit, den Eingriff außerhalb des Baugebietes auszugleichen. Diese Variante birgt zudem den Vorteil, dass der Flächenerwerb maßnahmenunabhängig zu günstigen Preisen erfolgen kann<sup>443</sup>. Die diesbezüglichen Einsparungsmöglichkeiten haben aber auch ihre Grenzen. Gegen eine zu hohe Baudichte sprechen soziale, gestalterische und hygienische Faktoren wie Belichtung, Belüftung, Sonne und privater Freiraum. Zudem sind ab einer Geschossflächenzahl von 0,8 Einsparungen bei der Infrastruktur kaum noch erkennbar. Weiterhin führt die sich verschärfende Stellplatzproblematik zu unwirtschaftlichen Garagenbauten. Viertens lässt sich hinsichtlich der Hochbaukosten zeigen, dass die Kosten pro  $m^2$  Wohnfläche bei vier Geschossen am geringsten sind<sup>444</sup>. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Zugang zu höherwertigen Marktsegmenten (z. B. freistehende Einfamilienhäuser) ein geringes Maß an baulicher Nutzung bedingt.

**Thesenbaustein 83:** Durch die Erhöhung der Baudichte kann die Wirtschaftlichkeit gesteigert werden. Die Bildung von Flächenpools ermöglicht den ökologischen Ausgleich außerhalb des Baugebietes. Ökonomische Grenzen bilden eine GFZ von 0,8 hinsichtlich der Erschließungskosten und eine 4-stöckige Bebauung für die Hochbaukosten.

Neben dem Umfang der Erschließung kann auch der Standard reduziert werden. Einsparungen können durch die Wahl des städtebaulichen Erschließungskonzeptes (z. B. kleinere Querschnitte, weniger Fuß- und Radwege), des technischen Standards (z. B. Trenn- oder Mischkanalisation) und des Materials (z. B. Naturstein oder Asphalt) erzielt werden. Auch die Finanzierungskosten können optimiert werden. Ein möglicher Weg besteht in der Bildung von Bauabschnitten nach technischen und wirtschaftlichen Erfordernissen. Die Vorteile liegen vor allem darin, dass eine Senkung der Vorhaltekosten, bestehend aus den Kosten des Grunderwerbs und der Zwischenfinanzierung, bewirkt wird und zudem die Verkaufserlöse frühzeitig zur Refinanzierung beitragen. Weiterhin ermöglicht die Unterteilung einen effizienteren Einsatz des Personals, Klagen und Verzögerungen behindern nicht die Gesamtmaßnahme und die Gemeinde wird in die Lage versetzt, eine zeitliche, finanzielle und/oder planerische Anpassung an geänderte Entwicklungserfordernisse vorzunehmen<sup>445</sup>. Die weiteren Möglichkeiten zur Senkung der Zwischenfinanzierungskosten sind bereits im voran stehenden Abschnitt besprochen worden.

**Thesenbaustein 84:** Weitere Optimierungsmöglichkeiten bestehen in der Senkung des Ausbaustandards und der Bildung von Bauabschnitten.

Auch die dynamische Berechnung erfolgt selbstverständlich rechnergestützt und in tabellarischer Form. Exemplarisch sei an dieser Stelle das Programm SKIP Data der Deut-

---

<sup>443</sup> (vgl. Abschnitt 3.2.2.1.2)

<sup>444</sup> (vgl. Geuenich u. a. 2002, S.32)

<sup>445</sup> (vgl. Dransfeld 2003, S.69ff)

schen Bau- und Grundstücks AG genannt. Die Ausbaukosten der Erschließungsanlagen werden mittels einer Datenbank ermittelt, in der die einzelnen Bauelemente mit ihren Kosten abgelegt sind. Analog lassen sich auch die Herstellungskosten für den ökologischen Ausgleich berechnen. Die Aufwendungen für den Flächenerwerb lassen sich aus einer Grundstücksdatenbank ableiten, wobei auch die Erfassung der wertbeeinflussenden Umstände möglich ist. Zudem ermöglicht das Programm die Berücksichtigung variabler Zinsen, der Entwicklung der Baukosten und der Bodenpreisentwicklung<sup>446</sup>.

Am Ende steht eine fortschreibungsfähige Kosten- und Finanzierungsübersicht. Deren Aussagekraft hängt ab von der Vollständigkeit der Parameter, der Stimmigkeit des Modells und der Zuverlässigkeit der Eingangsgrößen. Werden diese Kriterien beachtet, so verfügt die Gemeinde über eine gute Grundlage für eine solide und transparente Finanzplanung. Durch die Betrachtung verschiedener Szenarien können Risiken abgeschätzt und Handlungsspielräume erkannt werden. Auf diesem Weg kann auch ein tragfähiger Ankaufspreis der zu entwickelnden Grundstücke ermittelt werden. Zudem können die Auswirkungen der verschiedenen Optimierungsansätze quantifiziert werden. Die Ergebnisse dienen als objektives Abwägungs- und Entscheidungsmaterial bei der Wahl des Weges der Baulandmobilisierung. Im Falle vertraglicher Lösungen kann das Verfahren auch zum Nachweis der Angemessenheit herangezogen werden, wobei aber fraglich ist, inwiefern die Finanzierungskosten zu berücksichtigen sind<sup>447</sup>. Im weiteren Verlauf dient die Kalkulation als Korrektiv für die Planung und die Prozesssteuerung<sup>448</sup>.

**Thesenbaustein 85:** Die Kalkulation dient wirtschaftlichen Interessen, als Abwägungskriterium und als Nachweis der Angemessenheit.

---

<sup>446</sup> (vgl. Kötter 2002, S.148ff)

<sup>447</sup> (vgl. Abschnitt 2.1.5)

<sup>448</sup> (vgl. Kötter 2000, S.22)



## Kapitel 4

# Sozialwissenschaftliche Erkenntnisse

### 4.1 Kooperatives Verwaltungshandeln im Allgemeinen

Auch die Soziologie und die Verwaltungswissenschaft als Teildisziplinen der Sozialwissenschaften<sup>449</sup> beschäftigen sich mit kooperativem Verwaltungshandeln. Im Unterschied zu den Juristen, die dabei primär an die Aushebelung von Individualrechten denken, und die Wirtschaftswissenschaften, die sich der ökonomischen Komponente widmen, steht hier die gemeinsame Problemlösung im Fokus<sup>450</sup>. Für die Kommune ergibt sich einerseits die Chance effektiver Steuerung, andererseits wird aber auch eine offene Konfliktaustragung ermöglicht<sup>451</sup>. Das Ziel ist die integrierte Lösung wirtschaftlicher, technischer, rechtlicher und politischer Probleme, bei deren Bewältigung organisatorische, strategische und kommunikative Aspekte zu berücksichtigen sind<sup>452</sup>. Nachdem der Problembereich in den vorstehenden Kapiteln beschrieben wurde, stehen nun also die genannten Aspekte im Vordergrund. Zunächst sind jedoch einige grundlegende Begrifflichkeiten zu klären.

Von hoheitlichen Verfahren abweichendes Verwaltungshandeln wird je nach Quelle als informal, informell, konsensual oder kooperativ bezeichnet. Zunächst einmal ist zu sagen, dass die ersten beiden Begriffe eine synonyme Bedeutung haben<sup>453</sup>. Sie beziehen sich auf eine rechtlich nicht geregelte Tathandlung zur Zielerreichung. Oftmals haftet ihnen zudem der Verdacht von Kungelei, Heimlichkeiten und rechtlich oder ethisch nicht einwandfreien Praktiken an<sup>454</sup>. Für diese Untersuchung ist daher „kooperativ“ der richtige Begriff, da er formale und informale Vorgehensweisen erfasst, die städtebaulichen Verträge in § 11 BauGB geregelt sind und der Begriff im allgemeinen Sprachgebrauch eine neutralere Bedeutung besitzt. Der Begriff „konsensual“ ist demgegenüber einschränken-

---

<sup>449</sup>(vgl. Mayntz 1997, S.2)

<sup>450</sup>(vgl. Fuchs u. a. 2002, S.6)

<sup>451</sup>(vgl. Benz 1994, S.15)

<sup>452</sup>(vgl. Burmeister 2005, S.269)

<sup>453</sup>(vgl. Bulling 1990, S.155)

<sup>454</sup>(vgl. Bulling 1989, S.278)

der, da unter einem Konsens im eigentlichen Sinne nur die Ergebnisse zu verstehen sind, denen die Akteure aus sachlicher Überzeugung zustimmen<sup>455</sup>. Die kooperative Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist durch die Maßnahmenrealisierung in unmittelbarer Zusammenarbeit mit Adressaten und Betroffenen gekennzeichnet. Ihr strukturelles Merkmal ist die formale Gleichberechtigung im Entscheidungsprozess, auch wenn reale Unterschiede in der Verhandlungsmacht oder Über- bzw. Unterordnungsverhältnisse außerhalb des Kooperationsprozesses bestehen mögen. In prozessualer Hinsicht ist der Vorgang geprägt durch wechselseitige, direkte, sprachliche Kommunikation über Ziele, Interessen, Problemdefinitionen, Situationseinschätzungen, Kenntnisse und Werthaltungen mit der Absicht, diese aufeinander abzustimmen und in Einklang zu bringen. Das Ziel ist nicht alleine ein Informations- und Meinungsaustausch, sondern eine gemeinsame Entscheidung zur Lösung konkreter Probleme<sup>456</sup>.

Das Spektrum der Kooperationsformen reicht von informalen Handschlag-Partnerschaften über Verträge bis zur Einrichtung öffentlich-privater Entwicklungsgesellschaften<sup>457</sup>. Im Bereich der Absprachen besteht Einigkeit über das künftige Verhalten, aber es mangelt an einem übereinstimmenden rechtlichen Bindungswillen und somit an der Bereitschaft zur Formulierung unmittelbarer Rechtsfolgen<sup>458</sup>. Die unverbindlichste Form sind die „Vorverhandlungen“. Es handelt sich dabei um fachliche und rechtliche Erörterungen des Inhalts und Umfangs des Handlungs- und Entscheidungsbedarfs. Sie dienen im wesentlichen zur Einschätzung der Erfolgsaussichten von Vorhaben. Unter „Arrangements“ sind mündliche Absprachen zu verstehen, die verbindlich gemeint sind, aber im Falle der Nichteinhaltung ohne Sanktionen versehen sind. „Agreements“ stehen für die schriftliche Form der Absprache, wobei auch hier Verstöße formal unsanktioniert bleiben. Von diesen unterscheidet sich ein „unbewehrter öffentlich-rechtlicher Vertrag“ lediglich durch die Einhaltung der Vorschriften des VwVfG. Beim städtebaulichen Vertrag handelt es sich grundsätzlich um einen „bewehrten Vertrag“. Ehe es zum Vertragsschluss kommt, werden regelmäßig die beschriebenen Vorstufen durchlaufen<sup>459</sup>. So kommt es in der Praxis im Anschluss an die Vorverhandlungen häufig zu einem Agreement in Form eines „Letter of Intend“, in dem die grundsätzliche Bereitschaft zum Vertragsschluss schriftlich dokumentiert wird. Zu den typischen weiteren Inhalten gehören Verhaltensregeln während der Verhandlungen und Regelungen für den Fall des Scheiterns.

Als zentrale Variablen von Interaktionsprozessen haben sich in handlungstheoretischen Untersuchungen Akteure, Interessen, Einfluss und Ereignisse bzw. Situationen erwiesen. Die „Akteure“ sind die Vertreter der Gemeinde und die jeweiligen Kooperationspartner. Dabei spielt auf beiden Seiten die Organisationsform eine wichtige Rolle, da die kognitiv-normative Orientierung der Interessenvertreter wesentlich durch institutionelle und organisatorische Faktoren mitgeprägt wird. Da die Handelnden in diesem Rahmen zudem eigene Interessen verfolgen, kann man von einer individuellen Rationalität ihrer Hand-

---

<sup>455</sup> (vgl. Abschnitt 4.1.3)

<sup>456</sup> (vgl. Benz 1994, S.34ff)

<sup>457</sup> (vgl. Heinz und Scholz 1996, S.16)

<sup>458</sup> (vgl. Kunig 1992, S.16)

<sup>459</sup> (vgl. Bulling 1989, S.279ff)

lungsweise sprechen<sup>460</sup>. Die Wahrnehmungen, Einschätzungen und Präferenzen können sich im Ablauf des Interaktionsprozesses auch ändern, insbesondere bei nicht autark agierenden Personen.

Abgesehen von den gemeinsamen Zielen der Baurechtschaffung und Baurealisierung verfolgen die Funktionsträger sehr unterschiedliche Ziele. Im Focus des Entscheidungsprozesses steht daher der Ausgleich der „Interessen“ der Organisationen<sup>461</sup>. Diese sind in den Verhandlungen allerdings nicht immer präsent, sondern treten oft erst nach und nach zu Tage.

Die Verhandlungsmacht und der damit verbundene „Einfluss“ hängt nicht nur von den rechtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten und dem wirtschaftlichen Über- bzw. Unterordnungsverhältnis ab. Sie wird durch die Fertigkeiten, Kenntnisse und Kompetenzen der Akteure und die strategisch zur Verfügung stehenden Alternativen zum Verhandlungsergebnis wesentlich mitgeprägt<sup>462</sup>.

„Ereignisse“ sind handlungsauslösende Tatbestände, die für einen Teil oder für alle Akteure Vorteile in Aussicht stellen oder Nachteile verursachen<sup>463</sup>.

#### 4.1.1 Entstehung und Einleitung der Kooperation

Kooperationsprozesse durchlaufen verschiedene Phasen<sup>464</sup>. In der Startphase ist die Zusammenarbeit einzuleiten, wenn die Voraussetzungen gegeben sind. Daran schließt sich der eigentliche Kooperationsprozess an, der im Erfolgsfall durch ein Ergebnis abgeschlossen wird, welches in der Umsetzungsphase zu implementieren ist.

Zunächst einmal muss also überhaupt die Bereitschaft zur Kooperation bestehen. Eine entsprechende Einschätzung des Gegenüber ist auch deshalb wichtig, weil in der Regel ein enges Verhältnis zwischen Kooperationsbereitschaft und späterem Kooperationsverhalten besteht. Aus Sicht der Gemeinde sind wesentliche motivierende Momente die Beschaffung von Informationen, die Eruiierung und Reduzierung von Widerständen, die Schaffung einer größeren Akzeptanz der Planung und somit eine Verminderung des Risikos des Scheiterns<sup>465</sup>. Aber auch potentiellen Vertragspartnern müssen die Vorteile transparent gemacht werden. Hierzu gehören insbesondere die Mitgestaltung des Verfahrensablaufs und der Erschließungsqualität (unter Beachtung der Planungshoheit), der Zeitvorteil und das Baurecht<sup>466</sup>. Hemmnisse der Kooperationsbereitschaft bestehen vor allem in nicht ausreichenden Handlungsmodi der Akteure, die z. B. in ungeschickten Äußerungen im Vorfeld ihren Ausdruck finden. Zudem verzichten viele Akteure auf die Signalisierung von Kooperationsbereitschaft, da dieses aus ihrer Sicht gegenüber konfliktorientierten Akteuren einem Verzicht auf Ansprüche und Ziele nahe käme. Das Verfahren wird dann oft nicht eingeleitet, obwohl alle Parteien die Möglichkeit einer be-

---

<sup>460</sup> (vgl. Seibel und Benz 1992, S.13ff)

<sup>461</sup> (vgl. Kyrein 2000, S.4f)

<sup>462</sup> (vgl. Susskind und MacMahon 1990, S.86)

<sup>463</sup> (vgl. Benz 1994, S.71f)

<sup>464</sup> (vgl. Fuchs u. a. 2002, S.9)

<sup>465</sup> (vgl. Bogumil 2001)

<sup>466</sup> (vgl. Kyrein 2000, S.122f)

friedigenden Kompromisslösung sehen. Diese Situation wird in der Spieltheorie als „Gefangen-Dilemma“ bezeichnet. Eine nähere Betrachtung erfolgt im Zuge der Untersuchung des Vertragsmanagements. Andererseits bedeutet eine Einigung auf Kooperation nicht, dass dies im Hinblick auf zweckmäßiges Verwaltungshandeln immer positiv zu beurteilen ist<sup>467</sup>.

Zur Einleitung der Kooperation wird es nur kommen, wenn sich alle Beteiligten ein besseres Ergebnis erwarten als bei einer autonomen Interessensverfolgung. Dabei sind mögliche Einschränkungen der eigenen Handlungs- und Entscheidungsfreiheit, der Zeit- und Finanzierungsaufwand für die Konfliktregelung und das Risiko des Scheiterns mit ins Kalkül zu ziehen. Die Interessen der Parteien können gleichgerichtet (identisch oder komplementär) oder entgegengesetzt (konkurrierend oder antagonistisch) sein. Während identische Interessen vollständig miteinander vereinbar sind, wirken sie im komplementären Fall zwar in die gleiche Richtung, haben aber einen anderen Bezugsgegenstand. Konkurrierende Ausrichtungen behindern die jeweilige Interessenbefriedigung und antagonistische schließen sie aus. Entsprechend dem Motto „where harmony reigns, cooperation is unnecessary“ ist Kooperation bei identischen Interessen nicht notwendig, weil jeder Beteiligte davon ausgehen kann, dass sich die anderen den gemeinsamen Zielen entsprechend verhalten. In den anderen Fällen wird die Bereitschaft zur Einleitung der Kooperation durch das Ausmaß des Konflikts bestimmt. Diese Größe lässt sich näher beschreiben als die Differenz in der Ausrichtung der Ziele und ihre Bedeutung für die Akteure. Die Kooperationsbereitschaft nimmt mit zunehmendem Konfliktausmaß ab<sup>468</sup>. Als günstig hat sich die Existenz von mindestens zwei Konfliktpunkten erwiesen, da in solchen Fällen Verhandlungspakete gebildet werden können und nicht nur eine Seite auf Kosten der anderen gewinnen kann. Weiterhin sollte das Machtungleichgewicht nicht zu groß sein, da sonst eine erhöhte Gefahr einseitiger Machtausübung durch den Überlegenen besteht und der Gegenüber sich häufig in einer Verweigerungshaltung übt. Die maximale Anzahl der Teilnehmer sollte im Normalfall 15 und bei erfahrenen Verhandlungsführern 25 nicht übersteigen<sup>469</sup>. Die optimale Gruppengröße liegt bei 8-12 Teilnehmern<sup>470</sup>. Bei mehreren beteiligten Parteien kann eine Lösung in der Bildung von Zusammenschlüssen liegen. Diese sind so zu bilden, dass sie nach außen durchsetzungsfähig und nach innen konsensfähig sind. Für die Teilnehmer überwiegt dann der Gewinn an Durchsetzungsfähigkeit den Verlust an Autonomie. Ein weiterer wichtiger Punkt bei dem Streben nach Kooperation ist die Einschätzung, dass es sich bei den potentiellen Partnern um verlässliche und vertrauenswürdige Akteure handelt<sup>471</sup>. Entsprechende positive Erfahrungen erhöhen daher die Kooperationsbereitschaft. In die gleiche Richtung wirkt eine steigende Sachkomplexität. Während einfach gelagerte Fälle oftmals effektiv durch einseitige Handlungsweisen erledigt werden können, sind komplexe Fragestellungen oftmals nur verständigungsorientiert zu lösen<sup>472</sup>. Auch ein gewisser Zeitdruck wirkt

---

<sup>467</sup> (vgl. Abschnitt 1.4)

<sup>468</sup> (vgl. Benz 1994, S.88ff)

<sup>469</sup> (vgl. Susskind und MacMahon 1990, S.71ff)

<sup>470</sup> (vgl. Schulze-Fielitz 1990, S.79)

<sup>471</sup> (vgl. Hill 1990, S.167)

<sup>472</sup> (vgl. Kostka 1993, S.103)



unterstützend auf zielorientiertes Arbeiten. Dieser kann zum einen aus Sachthemen resultieren (z. B. Nachfrageüberhang auf dem Wohnungsmarkt) und zum anderen durch Befristungen im Zuge der Kooperationsvereinbarungen erreicht werden. Der Beschluss solcher und weiterer Interaktionsregeln und Verhaltenskodices im Zuge der Einleitung wirkt sich stabilisierend auf die Beziehungen aus<sup>473</sup>.

**Thesenbaustein 86:** Bei einem bestehenden Konflikt wirken sich folgende Punkte kooperationsfördernd aus: Geringes Konfliktausmaß, mehrere Streitpunkte, annähernd gleiche Machtverhältnisse, geringe Teilnehmerzahl, bestehendes Vertrauensverhältnis, hohe Sachkomplexität, gewisser Zeitdruck, Interaktionsregeln.

Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Gefahr des Verhandlungsabbruchs in der Startphase relativ hoch ist, da die entsprechenden Kosten im Vergleich zu einem späteren Zeitpunkt noch gering erscheinen. Es ist allerdings zu bedenken, dass der damit verbundene Vertrauensverlust erhebliche Konsequenzen bezüglich weiterer Vorhaben nach sich ziehen kann. Der Eintritt in Verhandlungen sollte daher wohl erwogen werden<sup>474</sup>.

**Thesenbaustein 87:** Ein Verzicht auf Verhandlungen zeitigt weit weniger negative Folgen als ein Abbruch.

#### 4.1.2 Der Kooperationsprozess

Die Konfliktaustragung erfolgt durch Rede und Gegenrede. Dabei bestehen dynamische Zusammenhänge zwischen Interessen, Erkenntnissen und Strategien der Akteure einerseits und den Modalitäten des Informations- und Meinungsaustausches andererseits. Miteinander umgehen zu können, eine Streitkultur zu entwickeln und diese als Ressource einzusetzen ist daher ebenso wichtig, wie die Ressourcen Kapital und Boden einzusetzen<sup>475</sup>. Unterschiede in der Argumentationsfähigkeit und der Ausarbeitung von Strategien wirken sich auch auf die Verhandlungsmacht aus. Insbesondere im Anfangsstadium der Kommunikation geht es den Parteien um die Gewinnung von Informationen und die Auslotung von Spielräumen<sup>476</sup>. Dabei kommt es auch darauf an, die Verzerrung von Informationen, manipulative Überzeugungsversuche oder Täuschungsmanöver aufzudecken.

Hinsichtlich der Verhandlungsmodi lassen sich positionsbezogene, kompromissorientierte und verständigungsorientierte Verhandlungsprozesse unterscheiden. Positionsbezogen Agierende haben das Ziel, den Gegenüber zur Zustimmung zu den eigenen Interessen zu bewegen. Derartige Prozesse zeichnen sich durch Misstrauen, Abwehrhaltungen, taktische Informationsfilterung, einseitige Überredungsversuche und geringe Dialogbereitschaft aus. Eine Lösung der Interessendivergenzen ist durch die Ausweitung der

---

<sup>473</sup> (vgl. Bussfeld 1990, S.40)

<sup>474</sup> (vgl. Benz 1994, S.109ff)

<sup>475</sup> (vgl. Kyrein 2000, S.75f)

<sup>476</sup> (vgl. Hoffmann-Riem 1990, S.16)

Verhandlungsthemen und die Installation von Tauschlogiken möglich<sup>477</sup>. Ein Kompromiss beruht dahingegen darauf, dass alle kooperativ Handelnden zum Teil von ihren ursprünglichen Standpunkten abrücken. Kompromissorientiertes Handeln setzt daher eine hohe Kooperationsbereitschaft voraus. Der Prozess ist geprägt durch vergleichende Analysen statt Konfrontation, Überzeugung statt Manipulation und der schrittweisen Annäherung der Ziele. Der Kompromiss kommt zu Stande, wenn die Beteiligten aus taktischen Erwägungen auf die vollständige Umsetzung ihrer Ziele verzichten. Demgegenüber spricht man von einem „wirklichen Konsens“, wenn die Akteure dem Verhandlungsergebnis aus sachlicher Überzeugung zustimmen. Es handelt sich um einen sachbezogenen Informations- und Meinungsaustausch zwischen diskussionsbereiten, selbstkritischen und lernwilligen Teilnehmern, die zur wechselseitigen Perspektivübernahme bereit sind. Dieser Modus ist am ehesten geeignet, um generalisierbare Bewertungsnormen und eine akzeptierte Informationsbasis zu gewinnen. Untersuchungen zeigen, dass kooperatives Verwaltungshandeln generell in positions- oder kompromissbezogener Form angestrebt wird<sup>478</sup>.

Im Zuge der Verhandlungen können sich aber Verständigungsprozesse entwickeln. Dieses liegt zum einen daran, dass durch gewonnenes Vertrauen und absolvierte Lernprozesse Verhaltensänderungen eintreten<sup>479</sup>. Zudem gibt es Übergänge zwischen den einzelnen Modi, die einen Wechsel erleichtern. So müssen beispielsweise die Tauschrelationen bei positionsbezogenen Gesprächen nach den Regeln der Kompromissfindung ausgehandelt werden. Es können aber auch für beide Seiten zufrieden stellende Lösungen innerhalb eines Modus gefunden werden, wodurch dieser stabilisiert wird. Unter Umständen bringt die Kommunikation aber auch erst bisher latent vorhandene Konflikte zum Vorschein. In diesen Fällen wird sich das positionsbezogene Verhalten verstärken, was die Kooperation letztlich auch scheitern lassen kann.

Für die Wahl des Verhandlungsmodus spielt neben der Verhandlungsmacht<sup>480</sup> vor allem die Handlungsorientierung der Akteure eine Rolle<sup>481</sup>. Dabei lassen sich kompetitive, egozentrierte und kooperative Formen unterscheiden. Kompetitiv orientierte Akteure streben über die Realisierung der eigenen Ziele hinaus die Beschneidung der Interessen der Interaktionspartner an. Egozentriert handelnde Kooperationsteilnehmer richten sich demgegenüber nur nach den eigenen Interessen und kooperative Akteure stellen die gemeinsamen Ziele in den Vordergrund. Kompetitive und egozentrierte Orientierungen gehen einher mit positionsbezogenem Verhalten, während eine kooperative Ausrichtung das Tor zu Kompromissen und Verständigungsprozessen öffnet.

**Thesenbaustein 88:** Die Gemeinde sollte bei der Besetzung der Akteursrolle auf eine kooperative Handlungsorientierung achten.

Neben dem motivationalen Aspekt hat die Handlungsorientierung aber auch eine kognitive Dimension. Je nach Art der Informationsverwertung und des Zielspektrums lassen

<sup>477</sup> (vgl. Benz 1992, S.51)

<sup>478</sup> (vgl. Benz 1994, S.125ff)

<sup>479</sup> (vgl. Heinz und Scholz 1996, S.16)

<sup>480</sup> (vgl. Abschnitt 4.1.1)

<sup>481</sup> (vgl. Treutner 1992, S.78)

sich vier Typen unterscheiden. Pragmatische Generalisten betrachten Wissens- und Interessensdivergenzen als durch Informations- und Meinungsaustausch lösbar und verfügen über flexible Handlungsperspektiven. Sie sind vor allem in Führungspositionen von Verwaltungen und Unternehmen zu finden. Bei Fachkräften handelt es sich eher um pragmatische Spezialisten, die zwar auch von einer möglichen Verhandlungslösung und Verbesserung der Informationsbasis ausgehen, aber deren Zielspektrum eher eng und statisch ist<sup>482</sup>. Bei den ideologisch geprägten Akteuren bilden dogmatische Generalisten die Gruppe, die zwar auf der Richtigkeit der eigenen Sachinformationen beharren, aber über weite Zielperspektiven verfügen. Dogmatische Spezialisten verfügen neben verfestigten Wissensbeständen über enge Wahrnehmungshorizonte. Vor allem diese Gruppe sollte bei kooperativen Handlungsformen selten zu finden sein. Allgemein gesprochen werden sich Spezialisten und Dogmatiker eher in positionsbezogenen oder kompromissorientierten Verhandlungen gegenüber stehen, während bei Pragmatikern und Generalisten Verständigungsprozesse wahrscheinlich sind<sup>483</sup>.

**Thesenbaustein 89:** Die Gemeinde sollte zur Verhandlungsführung ein Team pragmatischer Vertreter auswählen und mit ausreichenden Befugnissen versehen, um zum einen das nötige Fachwissen zu gewährleisten und zum anderen ein den Erfordernissen entsprechendes Zielspektrum zu ermöglichen.

Wie bereits beschrieben wirkt sich eine hohe Zahl von Beteiligten negativ auf die Kooperationsmöglichkeiten aus<sup>484</sup>. Genauer gesagt wird bei steigender Anzahl konfligierender Interessen eher der „kleinste gemeinsame Nenner“ als Kompromisslösung angestrebt, da eine verständigungsorientierte Lösung bei einer multilateralen Interessenkonstellation schwierig ist.

Die Verhandlungssituation wird ebenfalls durch zeitliche Spielräume geprägt. Obgleich ein gewisser Zeitdruck für die Entstehung der Kooperation und zielorientiertes Arbeiten förderlich ist, muss doch genug Zeit für die Lernprozesse und gegebenenfalls nötige Anpassungen der Ansprüche verbleiben, um eine verständigungsorientierte Kooperation zu ermöglichen. Eine genauere Betrachtung erfolgt in Abschnitt 4.2.

### 4.1.3 Ergebnis und Umsetzung

Am Beispiel einer bilateralen Verhandlungssituation soll zunächst gezeigt werden, welche Konfliktkonstellationen welche Art von Ergebnissen wahrscheinlich werden lässt<sup>485</sup>. Für den Akteur X in Abb. 4.1 gelten alle Maßnahmen rechts des Nullpunktes als positiv, für Y die oberhalb des Nullpunktes. Die Bewertung bemisst sich dabei durch die Abweichung vom „Status quo“, der durch den Nullpunkt symbolisiert wird. In Quadrant I liegen also die Vorschläge, die von beiden positiv beurteilt werden. Das Maß des Vorteils ist allerdings unterschiedlich, sofern von der Winkelhalbierenden abgewichen wird.

---

<sup>482</sup> (vgl. Mayntz 1997, S.178)

<sup>483</sup> (vgl. Benz 1994, S.136ff)

<sup>484</sup> (vgl. Abschnitt 4.1.1)

<sup>485</sup> (vgl. Abb. 4.1)

In den Quadranten II und III fallen die Beurteilungen gegensätzlich aus. Da die in Quadrant IV fallenden Möglichkeiten von beiden Seiten negativ beurteilt werden, liegen sie außerhalb des realisierbaren Lösungsspektrums.

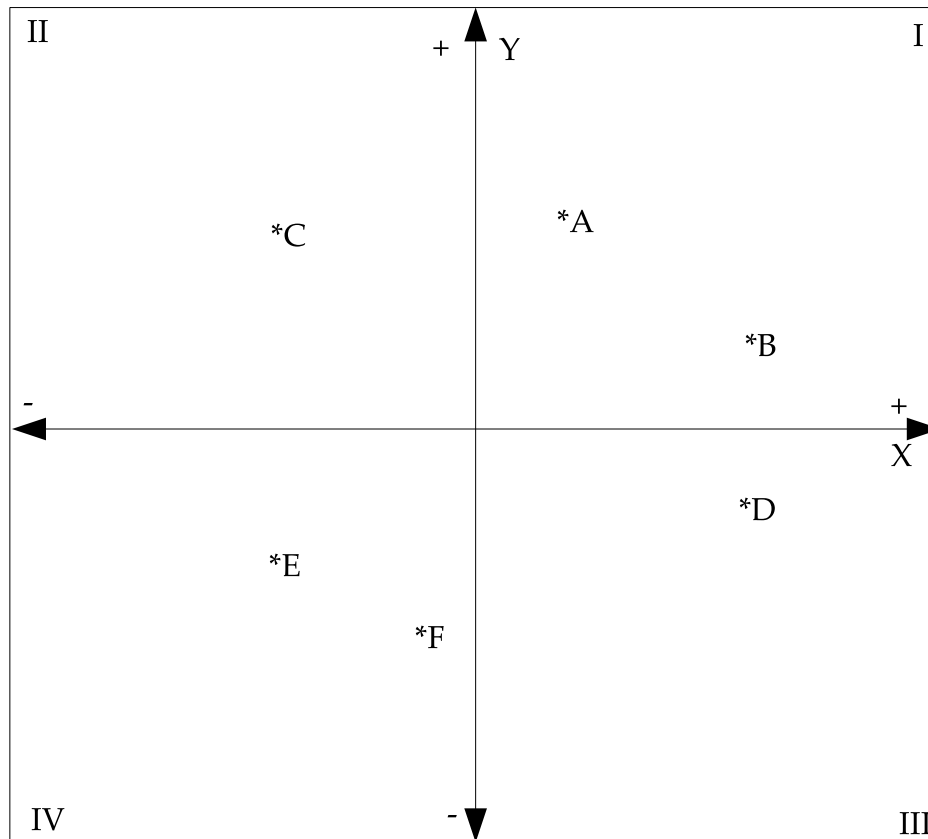


Abbildung 4.1: Konfliktkonstellationen (nach: Benz 1994)

Bei positionsbezogenen Verhandlungen egozentrierter Akteure kann es nur zu einer Einigung kommen, wenn durch das Ergebnis keiner schlechter gestellt wird als durch den Status quo. Dementsprechend kämen nur Vorschläge aus dem ersten Quadranten in Betracht. Zum einen können aber auch bei grundsätzlich gleichgerichteten Interessen Lösungen unterbleiben, wenn zwei Alternativen A und B diskutiert werden, die unterschiedlichen Nutzen implizieren. Zum anderen kann es auch in Fällen nicht gleichgerichteter Interessen zu Kooperationen kommen, wenn unterschiedliche Konfliktgegenstände gekoppelt oder Ausgleichszahlungen vereinbart werden können<sup>486</sup>. Eine solche Tauschlösung muss natürlich den gesetzlichen Vorschriften genügen<sup>487</sup>. Darüber hin-

<sup>486</sup> (vgl. Fuchs u. a. 2002, S.46)

<sup>487</sup> (vgl. Abschnitt 2.1.4)

aus dürfen die Tauschpotentiale nicht zu ungleich verteilt sein und jeder muss dem anderen etwas bieten können, das dieser höher bewertet als er selbst.

**Thesenbaustein 90:** Die Tauschpotentiale müssen so verteilt sein, dass sich beide Seiten in der Bilanz besser stehen als vor dem Tausch.

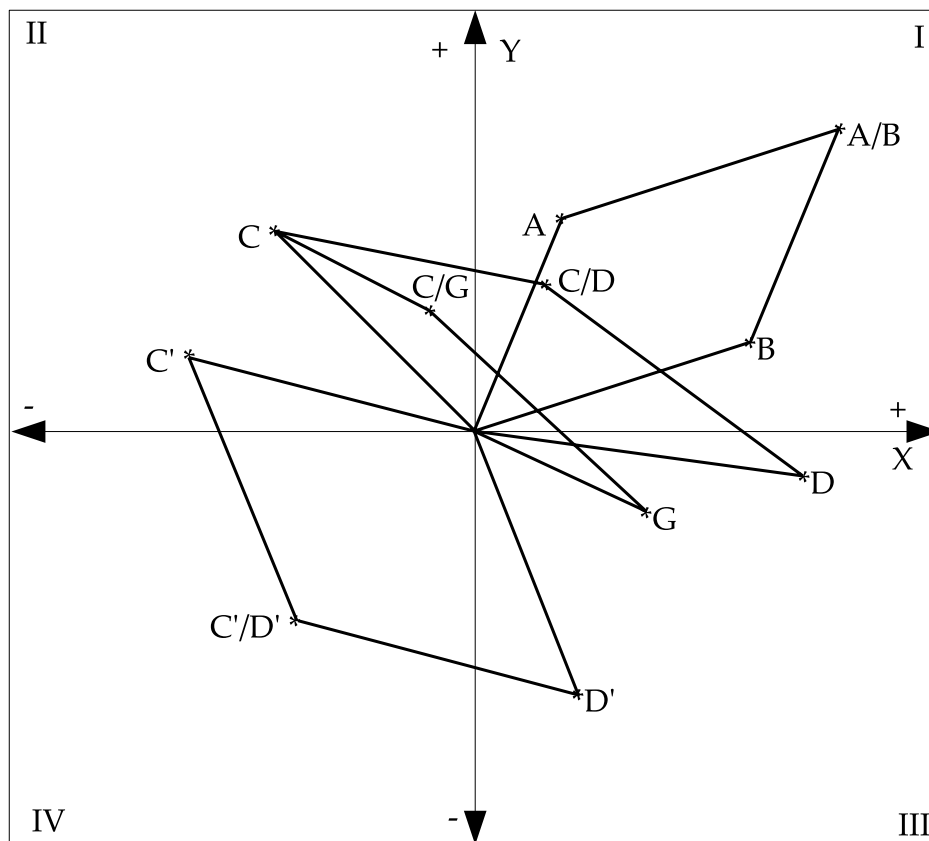


Abbildung 4.2: Schematische Darstellung von Koppelgeschäften (nach: Benz 1994)

Das Koppelgeschäft A/B in Abb. 4.2 genügt offensichtlich dieser Forderung. Das Koppelgeschäft C/D führt zwar zu einer positiven Kosten-Nutzen-Bilanz, stellt aber beide Teilnehmer schlechter als bei einer vollständigen Verwirklichung ihrer Ziele. Diese Vereinbarung kann daher insbesondere dann scheitern, wenn einer der Teilnehmer seine Ziele durch einseitigen Machteinsatz durchsetzen kann. Die Vereinbarung C/G scheitert an den asymmetrischen Tauschpotentialen, die die Bilanz für Teilnehmer X negativ werden lassen. Das Paket C'/D' wird von beiden Verhandlungspartnern abgelehnt<sup>488</sup>. Ein mögliches Problem kann durch die unzureichende Berücksichtigung der Nachteile Dritter entstehen, wodurch sich im Sinne des Gemeinwohls eine negative Bilanz ergeben

<sup>488</sup> (vgl. Benz 1994, S.149ff)

kann<sup>489</sup>. Ein weiteres Problem kann sich bei der Vereinbarung von Ausgleichszahlungen ergeben, da diese im Gegensatz zu kompensierenden Maßnahmen beliebig variabel sind. Wenn die Nachteile einer Einigung nicht unmittelbar in monetären Kosten messbar sind, neigen positionsbezogene Teilnehmer daher zu überhöhten Forderungen, während die Leistenden die Nachteile möglichst gering veranschlagen. Dieser Konflikt kann überwunden werden, wenn Kompromissbereitschaft besteht.

Durch die Verstetigung von Verhaltensweisen können sich Normen bilden, die ein akzeptiertes Leistungs-Gegenleistungsverhältnis angeben.

**Thesenbaustein 91:** Die Ergebnisse normgerechter Kooperation können bei der Beurteilung der Angemessenheit späterer Vereinbarungen stützend herangezogen werden.

Andererseits bereitet die Verfestigung der Erwartung, dass begünstigende Entscheidungen von Gegenleistungen abhängig sind, den Boden für Vorgänge, die nahe an der Grenze zur Korruption liegen. Im Sinne der ökonomischen Theorie handelt es sich um einen einfachen Tauschprozess von ökonomischer und politischer Belohnung. Von vielen Beteiligten wird dieses Verhalten auch nicht als von „normalen“ Moralvorstellungen abweichend eingestanden, sondern in tolerierbares Verhalten umdefiniert (z. B. „legale Provision“)<sup>490</sup>. Dabei hängt es auch von den örtlichen Erfahrungen und Gewohnheiten ab, wie weit man von Normen abweichen darf und dabei auf Deckung rechnen kann oder mit Kontrollen gerechnet werden muss<sup>491</sup>. Die Abgrenzung gestaltet sich insbesondere bei Bagatelldfällen schwierig, da dort die Grenze zwischen allgemeinem Geschäftsgebaren und Missbrauch des Amtes fließend ist. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass für die Kooperationsteilnehmer der Aufbau einer vertrauensvollen Atmosphäre von großer Bedeutung ist<sup>492</sup>. Es wird daher beispielweise oftmals unvermeidlich sein, im Rahmen der Verhandlungen Einladungen der anderen Partei anzunehmen. Die Akteure sollten sich aber dabei bewusst sein, dass daraus keine inhaltlichen Zugeständnisse erwachsen dürfen. Letztlich bemisst sich der Grad der Unzulässigkeit zum einen nach den eingesetzten Mitteln und den damit intendierten bzw. erzielten Effekten bei den unmittelbar Beteiligten und zum anderen nach dem Schaden für Unbeteiligte und dem Aspekt des Normverstoßes.

**Thesenbaustein 92:** Die Nähe von korruptionsähnlichen Vorgängen und Tauschprozessen birgt die Gefahr in sich, dass illegitime Koppelgeschäfte entstehen.

Wie bereits erläutert wurde unterscheiden sich Kompromisse von Tauschlösungen dadurch, dass alle Beteiligten ihre ursprüngliche Position aufgeben. Dabei werden beide Seiten für sich ein minimales Anspruchsniveau definieren, bis zu welchem sie Lösungen akzeptieren. Ergebnisse der experimentellen Verhandlungsforschung deuten darauf hin, dass es von der Problemstellung abhängt, ob sich das Verhandlungsergebnis auf einem mittleren Anspruchsniveau beider Seiten einstellen oder sich unterschiedliche Verhandlungsmacht stärker im Ergebnis niederschlagen wird<sup>493</sup>.

<sup>489</sup> (vgl. Abschnitt 3.1.3.3.2)

<sup>490</sup> (vgl. von Alemann und Kleinfeld 1992, S.269ff)

<sup>491</sup> (vgl. Ellwein 1992, S.26)

<sup>492</sup> (vgl. Abschnitt 4.1.2)

<sup>493</sup> (vgl. Benz 1994, S.159ff)

Für einen integrativen Konsens müssen die Beteiligten ihre ursprünglichen Interessensgegensätze überwinden. Hierzu können im Verhandlungsprozess auch neue Vorschläge eingebracht werden, die den Lösungsraum erweitern. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese auch neue Konflikte erzeugen können. Das Ergebnis ist daher weitgehend unbestimmt. Die Konsensfindung wird in kleinen Gruppen bzw. bilateralen Beziehungen erheblich erleichtert<sup>494</sup>.

Die Vertragsdurchführung muss bis zur vollständigen Erfüllung sorgfältig begleitet und ständig überwacht werden. Hierfür sind zunächst die Kompetenzen von der Verhandlungsführung auf die Kontrollinstanzen zu verteilen. Es ist auch denkbar, dass das verhandelnde Gremium während der Umsetzungsphase eine Aufsichts- oder Begleitfunktion übernimmt. Darüber hinaus ist darauf zu achten, dass sich das Projektmanagement auch auf diesen Abschnitt erstreckt<sup>495</sup>. Darüber hinaus ist nicht nur die Einrichtung eines computerunterstützten Controllingsystems von Bedeutung, sondern auch die Aufrechterhaltung des Kontaktes zum Projektpartner. Dadurch können Mängel frühzeitig erkannt und Maßnahmen zur Gegensteuerung eingeleitet werden. In einigen Fällen kommt es vor, dass Beteiligte nur zum Schein kooperieren, um die Vereinbarung zu brechen, wenn sie davon profitieren. Diese Haltung ist vor allem bei positionsbezogenem Verhalten zu beobachten, wenn Akteure egozentrisch und zudem arglistig operieren. Gegen diese und andere Leistungsstörungen sind Sanktionsmöglichkeiten zu vereinbaren. Der Vertragsschutz ist mindestens so zu gestalten, dass die Erfüllung den Betroffenen billiger zu stehen kommt als der Vertragsbruch. Dieses gilt insbesondere für die Verhaltenskoordination bei zeitlich ausgedehnten Tauschbeziehungen. Aus Sicht des Vertragsbruchwilligen ist aber in jedem Fall zu berücksichtigen, dass bei nicht vertragsgemäßigem Verhalten mit der Reputation und der persönlichen Vertrauensbeziehung Vermögenswerte verloren gehen. Die Durchsetzung ursprünglich vereinbarter Vertragsinhalte kann sich aber auch für beide Partner als dysfunktional erweisen. Unter diesen Umständen sollte die Kooperation in der Vertragsdurchführung ihre Fortsetzung in Form von Vertragsanpassungen finden<sup>496</sup>. Am Ende des Kooperationsprozesses ist eine Evaluation durchzuführen, um Verbesserungspotentiale aufzudecken<sup>497</sup>.

**Thesenbaustein 93:** Die Fortsetzung der Kooperation über den Vertragsschluss hinaus bis zur vollständigen Vertragserfüllung ist durch die Aufrechterhaltung von Kontakten, die Regelung von Kompetenzen und die Einrichtung eines Controllingsystems sicherzustellen. Durch eine abschließende Evaluation kann das Kooperationsverhalten verbessert werden.

#### 4.1.4 Einfluss der Organisationsstruktur

Neben den bisher behandelten Variablen von Interaktionsprozessen (Akteure, Interessen, Einfluss und Ereignisse bzw. Situationen) haben auch die Organisationsstruktur und die

---

<sup>494</sup> (vgl. Benz 1992, S.57)

<sup>495</sup> (vgl. Fuchs u. a. 2002, S.66)

<sup>496</sup> (vgl. Hauser 1991, S.115ff)

<sup>497</sup> (vgl. Magidan u. a. 1990, S.168)

zu bewältigende Aufgabe Einfluss auf den Ablauf der Kooperation.

Für die Analyse des Verhandlungsprozesses sind die strukturellen Bedingungen innerhalb der Organisationen (intraorganisatorisch) und die Beziehungen zwischen den Organisationen (interorganisatorisch) zu berücksichtigen. Die Entscheidungen der Akteure vollziehen sich in diesem Rahmen als dialektische Integration von individuellen Freiräumen und organisatorischen Bindungen. Hinsichtlich der internen Organisationsform lassen sich drei Typen unterscheiden. Es gibt hierarchische Organisationen, die nach den Regeln von Befehl und Gehorsam funktionieren, multizentrale Organisationen, die entweder durch Verhandlungen oder Tauschmechanismen integriert werden, und demokratische Organisationen, in denen Entscheidungen in Wahlen und Abstimmungen getroffen werden. Die strukturellen Bedingungen werden dabei in dem Maße wirksam, wie sie in die subjektive Wahrnehmung und Bewertung der Akteure Eingang finden<sup>498</sup>. Die Definition von Handlungsspielräumen wird meistens durch Konflikte begleitet, innerhalb derer sich ständig neue Interaktionsnetze mit wechselnden Freiräumen ergeben. Auch das hierarchische bürokratische Organisationsschema wird im Verwaltungsalltag durch informelle Beziehungen vielfacher Art ergänzt, so dass sich allein daraus noch kein Schluss auf die Handlungsmodi ziehen lässt<sup>499</sup>. Hinzu kommt, dass die Vertreter der Organisationen durch ihre Doppelfunktion die Verbindung zwischen der inneren und äußeren Prozessebene herstellen. Daraus ergeben sich zusätzliche Handlungsspielräume, zum einen durch einen Informationsvorsprung gegenüber eigenen Organisationsmitgliedern ohne Außenkontakt und zum anderen durch die Kontrolle externer Ressourcen und Tauschpotentiale.

**Thesenbaustein 94:** Die Akteure können sich durch interne Interaktionsnetze und die Doppelfunktion im Innen- und Außenverhältnis erhebliche Handlungsspielräume verschaffen.

Trotzdem macht die Einbettung in eine Organisation das Verhalten der Akteure eher vorhersagbar. Das gilt zumindest für die grundlegende Strategieentscheidung. Eine Untersuchung von Bierhoff/Schreiber zeigt, dass die Erwartung von kooperativem oder altruistischem Verhalten der Gegenseite im Sinne einer sich-selbst-erfüllenden-Prophezeiung bis zum Abschluss der Verhandlung persistiert<sup>500</sup>. Dementsprechend verschlechtern sich die Chancen bei einer negativen Erwartungshaltung. Das Verhalten des Einzelnen ist hingegen nicht so leicht zu prognostizieren, da es durch die Organisation nur bedingt steuerbar ist. Die individuelle Wahl des Verhandlungsmodus wird vor allem durch persönliches Machtstreben geprägt, d. h. inwiefern die eigene Stellung innerhalb der Organisation oder im interorganisatorischen Bereich verbessert werden kann<sup>501</sup>.

Andererseits ist diese Wahl von kooperativem Verhalten nur realisierbar, wenn die jeweiligen Organisationen die Autonomiebestrebungen ihrer Grenzstelleninhaber auch zulassen. Für die interne Kompetenzverteilung ergibt sich daher oft das Problem, dass Organisationen ihre Repräsentanten einerseits an Zielvorgaben binden und kontrollieren

---

<sup>498</sup> (vgl. Badura 1973, S.175ff)

<sup>499</sup> (vgl. Mayntz 1997, S.113ff)

<sup>500</sup> (vgl. Bierhoff 1991, S.31)

<sup>501</sup> (vgl. Kieser 1991, S.161)



wollen, aber diese andererseits für die Verhandlungen einen ausreichenden Verhandlungsspielraum benötigen. Aus Sicht der Akteure bieten multizentrale Organisationen gute Voraussetzungen für kooperative Verhaltensweisen, da die lose Kopplung der Einheiten genügend Spielraum für autonome Entscheidungen lässt. Aber auch hierarchische Strukturen schließen Kooperation nicht aus, denn bei kleinen Organisationen werden die Repräsentanten aus der Führungsebene stammen, so dass sie in der Wahl des Verhandlungsmodus wenig eingeschränkt sind, und bei großen Organisationen ist die Kontrolle der dezentralen Einheiten schwierig, so dass sich die Leitungsorgane oft auf die Ergebniskontrolle beschränken. Demokratische Strukturen erschweren hingegen die Kooperation, da sie im Wettbewerb um intraorganisatorische Zustimmung oftmals die Durchsetzung von Maximalzielen anstreben, die nicht verhandlungsfähig sind. Den Organisationen stehen als Steuerungsmittel vor allem die Vergabe von Ziel- und Erfolgskriterien und die Definition von Spielräumen zur Verfügung. Die sozialpsychologische Forschung zeigt, dass Akteure umso härter verhandeln, je mehr sie sich ihren Organisationen verpflichtet fühlen, je eindeutiger Zielvorgaben sind und je stärkeren Kontrollen und Sanktionsmöglichkeiten sie unterliegen. Dementsprechend werden Vertreter von Wirtschaftsorganisationen, die dem Prinzip der Gewinnmaximierung folgen, auch gegenüber der Verwaltung eher positionsbezogen agieren<sup>502</sup>.

Die Verselbständigung kooperierender Organisationsvertreter kann zum Problem werden, wenn diese nicht für die Umsetzung zuständig sind. Im allgemeinen werden die Repräsentanten aber die internen Spielräume kennen oder korrekt antizipieren, so dass sich die Lösungsoptionen auf die umsetzbaren Alternativen beschränken. Die geringsten Vollzugsprobleme sind zu erwarten, wenn die Verhandlungsteilnehmer den für die Umsetzung zuständigen Einheiten übergeordnet sind. Mit Vertretern von Facheinheiten lassen sich allerdings Koppelgeschäfte schwer vereinbaren, da sie eigene Interessen als prioritär bewerten. Es besteht daher der Bedarf einer steuernden Stelle, die über die nötigen Kompetenzen und Informationen verfügt<sup>503</sup>.

Letztlich lässt sich hinsichtlich der strukturellen Voraussetzungen festhalten, dass in hierarchischen Organisationen wegen ihrer geringen Flexibilität die Entstehung verständigungsorientierter Kooperation nicht zu erwarten ist. Werden aber innovative Lösungen gefunden, so bieten die gefestigten Strukturen gute Voraussetzungen für eine effektive Umsetzung. Multizentrale Organisationen verfügen zwar über gute Voraussetzungen für die Anbahnung von Kooperation, aber auf der anderen Seite kann sich die dezentrale Machtstruktur in der Umsetzungsphase als Problem erweisen. Im Falle der Zusammenarbeit mit demokratischen Organisationen verengt sich der Lösungsraum wegen des starken Legitimationsbedürfnisses derer Vertreter sehr stark.

**Thesenbaustein 95:** Hierarchische Strukturen erschweren die Anbahnungsphase, verfügen aber über optimale Bedingungen für die Umsetzung. Bei multizentralen Organisationen ist es umgekehrt. Demokratische Legitimation erweist sich wegen der Tendenz zu Maximalforderungen grundsätzlich als Hemmnis.

---

<sup>502</sup> (vgl. Benz 1994, S.172ff)

<sup>503</sup> (vgl. Burmeister 2005, S.275)

Das Ergebnis wirkt aber auch auf die binnenorganisatorischen Verhältnisse zurück. Wird es nach Abschluss der Implementierungsprozesse positiv beurteilt, so können Bindungen und Kontrollen in späteren Verfahren reduziert werden. Andernfalls werden die Steuerungsmechanismen zumindest beibehalten oder sogar verschärft. Kooperative Handlungsmodi der Repräsentanten können die Struktur der Organisation aber auch grundsätzlich ändern. So war beispielsweise der französische Staat bis 1982 formal hierarchisch organisiert. Durch intensive Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Organisationen konnten sich die dezentralen Gebietskörperschaften erhebliche Freiräume verschaffen. Die nach 1982 verwirklichte Dezentralisierung vollzog somit nur den Übergang zu einer multizentralen Struktur nach<sup>504</sup>. Ein weiterer strukturbildender Effekt kann in der Ausbildung informaler Netzwerke liegen. Allen strukturellen Veränderungen ist gemein, dass sie einen gewissen Grad an Dauerhaftigkeit der Zusammenarbeit benötigen.

#### 4.1.5 Einfluss der zu erfüllenden Aufgabe

Die öffentlichen Aufgaben können in die Kategorien „Koordinations- und Verteilungsprobleme“ eingeteilt werden. Die erstgenannten erwachsen daraus, dass aus individuellen Handlungen negative oder positive externe Effekte entstehen. Negative Interdependenzen werden dann zur „Ordnungsaufgabe“, wenn sich die Beteiligten nicht auf eine konsistente Lösung einigen können (z. B. emittierende Anlage). Entfalten Handlungen positive externe Effekte, so besteht die „Produktions- und Entwicklungsaufgabe“ darin, die Beteiligten zu einer Kosten-Nutzen-Regelung zu bewegen. Bei den nachgelagerten „Verteilungsproblemen“ geht es dann um die konkrete Aufteilung von Kosten und Nutzen aus Prozessen und die Verteilung von Ressourcen.

Ordnungsaufgaben beziehen sich auf die Beseitigung negativer Effekte auf hoheitlichem Weg (z. B. Polizei) oder durch Verhandlungen. Den kooperativen Verfahren ist zu eigen, dass die Interessen der Beteiligten konträr bezüglich der inhaltlichen Ziele sind. Im Bereich der Planung bedeutet dieses, dass eine Partei versucht, das Vorhaben zu verhindern. Da diese Probleme nicht Gegenstand dieser Arbeit sind, werden sie nicht weiter betrachtet<sup>505</sup>.

Produktions- und Entwicklungsprobleme können zum einen dadurch entstehen, dass der Nutzen von Leistungen über die Grenzen der dafür zuständigen Einheit hinaus wirkt. Zum anderen ist Koordination notwendig, wenn die staatlich produzierten Leistungen nur die gewünschte Wirkung entfalten können, wenn die Adressaten eigene Beiträge erbringen. Diese Situation ist vor allem typisch für regionale Kooperation. Hinsichtlich der Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen und der Ausweisung von Baugebieten entstehen dort Konflikte und Konkurrenzsituationen, die nur überwunden werden können, wenn Kooperationsbereitschaft besteht und Zusammenarbeit initiiert wird<sup>506</sup>. Gute Voraussetzungen bestehen dann, wenn die Interessen gleichgerichtet sind und symmetrische Abhängigkeiten bestehen. Als Hindernis erweisen sich insbesondere Bedenken der Entscheidungsgremien kommunaler Gebietskörperschaften, bei einer Verlage-

---

<sup>504</sup> (vgl. Benz 1994, S.197ff)

<sup>505</sup> (vgl. Benz 1994, S.223ff)

<sup>506</sup> (vgl. Einig 2003, S.117ff)

rung von Teilen ihrer Entscheidungskompetenz auf regionale Gremien an Einfluss zu verlieren.

Zur Lösung des Koordinationsproblems ist also zunächst die Zusammenarbeit einzuleiten. Die Verhandlungen konzentrieren sich in diesem Anfangsstadium auf die Art und Weise, wie und in welchem Umfang die Entwicklung betrieben werden soll, die Sicherung der zukünftigen Nutzung und die Verbesserung der Entwicklungsprozesse. Resultiert daraus die Entwicklungsentscheidung, so hat man sich in der Phase der Konkretisierung den Verteilungsproblemen zuzuwenden<sup>507</sup>.

**Thesenbaustein 96:** Bei Produktions- und Entwicklungsaufgaben besteht die erste Aufgabe darin, alle späteren Nutzer des Projektes zur Kooperation zu bewegen.

Die Verteilungsprobleme haben die Aufteilung der Kosten und des Nutzens zum Inhalt, welche sich durch eine Entwicklung ergeben. Die Brisanz der Verteilungskonflikte liegt darin, dass zwar gleichgerichtete Interessen hinsichtlich der Projektrealisierung existieren, aber entgegengesetzte bei der Kosten-Nutzen-Regelung. Probleme sind insbesondere dann zu erwarten, wenn keine klassische win-win-Situation gegeben ist<sup>508</sup>. Diese ist dadurch gekennzeichnet, dass sich alle Verhandlungsparteien durch das Ergebnis besser stehen, auch wenn sie in unterschiedlichem Maß von der Kooperation profitieren<sup>509</sup>. Ist dieser Sachverhalt gegeben, so erhöht sich die Wahrscheinlichkeit der Kompromissfindung. Eine Einigung wird zudem erleichtert, wenn der Konfliktgegenstand beliebig teilbar ist (z. B. Geld). Das Kooperationsverhalten hängt andererseits auch davon ab, welche alternativen Entscheidungsmöglichkeiten für die Teilnehmer bestehen. Als weiteres mögliches Erschwernis erweisen sich oft überzogene Forderungen im Vorfeld, die zu restriktiven Verhaltensweisen führen, auch wenn sich die Beteiligten des rituellen Charakters dieses Vorspiels bewusst sind. Auch intraorganisatorische Bedingungen entfalten bei der hier behandelten Art der Aufgabenstellung eine große Wirkung. Je geringer die Autonomie der Organisationsvertreter ist, desto eher tendieren sie zur Durchsetzung von Maximalforderungen.

Durch den Eintritt in Verhandlungen stellen die Akteure ihre Ziele insofern zur Disposition, als sie diese für diskussionsfähig erklären. Werden die Forderungen allerdings nur aufgrund individueller Prämissen verteidigt, so wird sich zwangsläufig eine Blockadesituation einstellen. Es muss daher eine Trennung von Tatsachen und Bewertungsfragen erfolgen<sup>510</sup>. Die kooperativen Kräfte müssen zu der Einsicht gelangen, dass es bei der Suche nach Kompromissen nicht um Konzessionen geht, sondern darum, Ansprüche zu rechtfertigen oder als ungerechtfertigt zu erweisen. Dabei empfiehlt es sich, Transparenz durch Zahlen zu schaffen<sup>511</sup>. Der Konflikt wird dadurch transformiert von einer Konfrontation gegenseitiger Interessen in eine Diskussion um gerechte Verteilungsnormen. Letztlich ist aber auch diese geprägt durch kognitive Wahrnehmungen und die Interessen der

<sup>507</sup> (vgl. Wimmer und Arnold 1990, S.40)

<sup>508</sup> (vgl. Abschnitt 4.1.3)

<sup>509</sup> (vgl. Susskind und MacMahon 1990, S.71)

<sup>510</sup> (vgl. Ozawa und Susskind 1990, S.179)

<sup>511</sup> (vgl. Burmeister 2005, S.287)

Akteure. Als Verteilungsmaßstäbe stehen grundsätzlich das Gleichheits-, das Bedarfs- und das Leistungsprinzip zur Verfügung.

**Thesenbaustein 97:** Tatsachen und Bewertungen sind von Beginn an zu trennen. Im Bereich der Baulandmobilisierung ist am Anfang der Verhandlungen über eine Kosten-Nutzen-Regelung eine Einigung auf das Leistungsprinzip als Verteilungsnorm anzustreben.

Abschließend sollen noch einige Hinweise zu konkreten Verteilungsaufgaben gegeben werden. Bei der Aufteilung von Projektkosten wird in der Regel eine Verständigung auf das Leistungsprinzip als Verteilungsnorm möglich sein. Es kann sich jedoch die Definition von Anteilen an Nutzen als schwierig erweisen. Im Falle von Infrastruktureinrichtungen ist beispielsweise zu entscheiden, ob diese primär einem abgeschlossenen Gebiet zuzuordnen sind oder auch überörtlichen Nutzern zu dienen bestimmt sind. Durch die Überlagerung der Interessendivergenzen durch das gemeinsame Ziel der Projektfertigstellung wird sich jedoch meistens ein Kompromiss finden lassen. Im Falle von Standortentscheidungen besteht das Problem, dass Gebietskörperschaften an den Vorteilen partizipieren und Nachteile vermeiden wollen. Diese Haltung erschwert eine funktionsräumlich getrennte Raumentwicklung. Eine entsprechende Nivellierung kann nach den Regeln der Tauschgerechtigkeit erreicht werden, indem Regionen sowohl vorteilhafte als auch nachteilige Vorhaben zugeordnet werden oder durch die Vereinbarung eines monetären Vorteilsausgleichs<sup>512</sup>. Bei der Aufteilung von Ressourcen ist grundsätzlich eine hohe Kooperationsbereitschaft zu erwarten. Darüber hinaus wird oftmals Einigkeit über die anzuwendenden Verteilungsnormen herrschen. Daraus können sich aber auch Schwierigkeiten für die weitere Kooperation ergeben, da das Aushandeln von Normen einen wichtigen Schritt in der Entwicklung von positionsbezogenem Verhalten hin zu verständigungsorientierten Lösungen markiert. Im Ergebnis können dann bestenfalls Kompromisslösungen erwartet werden<sup>513</sup>.

#### 4.1.6 Verbesserungsmöglichkeiten

In einer Einführungssitzung sollten zunächst grundsätzliche Verfahrensregeln festgelegt werden<sup>514</sup>. Darin können Aussagen zur Finanzierung, zum Zeitplan, zur Art der Entscheidungsfindung, zur Form des Ergebnisses und zum Umgang miteinander getroffen werden. Dazu gehört auch eine Regelung, inwiefern die Öffentlichkeit über die Ergebnisse informiert wird<sup>515</sup>. Diese ist besonders wichtig bei einem kleinen Kreis von Beteiligten, da dann das Dilemma besteht, dass eine geringe Teilnehmerzahl zwar einerseits die Chance auf einen effizienten Verständigungsprozess erhöht, aber andererseits dadurch auch die Gefahr der Nichtberücksichtigung der Interessen Dritter und der Korruption

---

<sup>512</sup>(vgl. Bunzel u. a. 2002, S.223)

<sup>513</sup>(vgl. Benz 1994, S.283ff)

<sup>514</sup>(vgl. Susskind und MacMahon 1990, S.81)

<sup>515</sup>(vgl. Fuchs u. a. 2002, S.11)

steigt. Ein gutes Mittel ist daher die Unterrichtung der Öffentlichkeit in Form von Berichten.

**Thesenbaustein 98:** Am Anfang der Verhandlungen sollten die Verfahrensregeln vereinbart werden.

Da die individuelle Strategiewahl auch vom persönlichen Nutzen abhängt<sup>516</sup>, sollten sich erfolgreich abgeschlossene Kooperationen in einer guten Personalbeurteilung niederschlagen, die somit die Karrierechancen erhöht. Die in Organisationen weit verbreiteten Belohnungsmuster, die konkurrenzorientiertes Verhalten fördern, erschweren hingegen die interne abteilungsübergreifende Zusammenarbeit.

Neben der Motivation der Akteure sollten auch deren Fähigkeiten zur Kooperation gesteigert werden. Für eine Verbesserung der intraorganisatorischen Zusammenarbeit ist es wichtig, dass die Abteilungsleiter nicht nur an einer reibungslosen Zusammenarbeit innerhalb ihrer Abteilung interessiert sind, sondern sich auch als Angehörige des übergeordneten Systems verstehen. Entsprechende Defizite sind zunächst in einer Analyse zu identifizieren und anschließend mit den Betroffenen zu diskutieren. Dabei haben sich mehrtägige Fortbildungsveranstaltungen mit einer gezielten Zusammensetzung aus verschiedenen Organisationseinheiten bewährt<sup>517</sup>. Eine Verbesserung der interorganisatorischen Zusammenarbeit kann ebenfalls durch Schulungen erreicht werden. Dabei sind auch gemeinsame Veranstaltungen von kommunalen Vertretern und Repräsentanten der Wirtschaft denkbar. Dadurch lernen die Teilnehmer die Denkstrukturen des jeweils anderen kennen und es können erste Kontakte geknüpft werden. Inhaltlich ist eine Betrachtung von „Best Practice“-Projekten bei gleichzeitiger umfangreicher Wissensvermittlung und einer Darstellung der eingesetzten Instrumente sinnvoll<sup>518</sup>. Letztlich muss die Bereitschaft des Personals zur Implementierung innovativer Vorschläge aber auch realistisch gesehen werden. Oftmals werden Entlastung gewährende Routinen und Bestandshütung einer ungewissen Zukunft vorgezogen<sup>519</sup>.

**Thesenbaustein 99:** Das Kooperationsvermögen der Akteure sollte durch Schulungen gesteigert werden.

In der Diskussion um die Verbesserung der Verhandlungsführung fallen immer wieder die Worte „Negotiation“ und „Mediation“. Hinter dem Begriff Negotiation verbirgt sich ein Verhandlungskonzept der Harvard Law School. Die Grundregel besagt, dass Sachprobleme von Personen zu trennen sind. Es hat daher eine Einigung auf objektive oder wenigstens gemeinsam vereinbarte Bewertungskriterien zu erfolgen. Sodann sind die gemeinsamen Interessen herauszufinden und die „Best Alternative To a Negotiated Agreement (BATNA)“ zu finden. Es handelt sich dabei um ein Idealkonzept, das in der Praxis selten in reiner Form vor kommt. Charakteristisch für derartige Verfahren sind aber der große Kooperationswille und die Bereitschaft zum Verzicht auf Teile der ursprünglichen Vorstellungen<sup>520</sup>. Dieses Grundmodell des Aushandelns kann in ein Verfahren unter Lei-

---

<sup>516</sup>(vgl. Lübke-Wolff 1992, S.231)

<sup>517</sup>(vgl. Wunderer 1991, S.216)

<sup>518</sup>(vgl. Kyrein 2000, S.245)

<sup>519</sup>(vgl. Treiber 1990, S.311)

<sup>520</sup>(vgl. Kostka 1993, S.98f)

tung eines neutralen Mittlers übergehen (Mediation)<sup>521</sup>. Dieses Verfahren kam Ende der 70er Jahre in den USA auf und hat seit Ende der 80er Jahre auch bei uns weite Verbreitung gefunden. Der Mittler kann dabei eine passive Rolle spielen, in der er sich nur um die Regelung des Verfahrensablaufs bemüht, oder eine aktive Rolle, in der er auch inhaltliche Vorschläge einbringt<sup>522</sup>. Im letztgenannten Fall ist besonders auf die Wahrung der Neutralität zu achten. Die zu verpflichtende Person sollte vertrauenswürdig sein und über Einfühlungsvermögen und Verhandlungsgeschick verfügen. Zudem sollte sie über den nötigen Sachverstand verfügen, wobei sie gerade dieser in Interessenzusammenhänge bringen kann, die an der Neutralität zweifeln lassen<sup>523</sup>. Der Mittler erhält sein Amt durch die Willensübereinkunft der Parteien. Dieses kann durch eine einvernehmlich festgelegte Geschäftsordnung näher ausgestaltet werden<sup>524</sup>. Er ist entweder ehrenamtlich tätig oder wird durch einen gemeinsamen Fond finanziert. Seine Aufgaben sind vielfältig. Zunächst einmal unterstützt er die Parteien in organisatorischen Fragen und sorgt für ein konstruktives Klima, indem er Misstrauen abbaut. Darüber hinaus kann er Missverständnisse aufklären, indem er die vorgetragenen Argumente in eine Sprache übersetzt, die alle Verhandlungsteilnehmer verstehen. Weiterhin kann er Ängste und Befürchtungen aufdecken, die sich hinter Positionen verbergen<sup>525</sup>. Eine weitere wichtige Aufgabe besteht im Ausgleich von Verhandlungsmacht, indem Defizite hinsichtlich der Artikulationsfähigkeit und der Sachkunde behoben werden. Zudem kann er durch neue Lösungsalternativen und Informationen Entwicklungen anstoßen und dazu beitragen, Konflikte und Pattsituationen zu überwinden. Er kann darüber hinaus als neutrale Instanz Schnittmengen der Interessen definieren und Zwischenergebnisse formulieren<sup>526</sup>. Dabei steht ihm allerdings keine eigene Entscheidungsbefugnis zu.

Vor der Entscheidung für die Mediation muss der Vorteil eines besonders geeigneten Verhandlungsleiters gegen den Nachteil des finanziellen Aufwandes abgewogen werden. Die Einbeziehung des Mittlers empfiehlt sich besonders dann, wenn die Verhandlungsführer der Parteien über wenig Erfahrung verfügen, ein gewisser Handlungsdruck entstanden ist und die Verhandlungen in einem angespannten Klima ins Stocken geraten sind<sup>527</sup>. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Chancen für eine Lösung der Probleme umso höher sind, je eher die Hilfe von außen in Anspruch genommen wird.

Die Parteien sollten bei der Mediation im Auge behalten, dass der Mittler in der Regel inhaltlich nicht am Ausgang des Verfahrens interessiert ist, sondern sein Interesse unabhängig vom Sachergebnis lediglich auf eine formale Einigung abzielt<sup>528</sup>. Diese Gefahr ist in besonderem Maße bei professionellen Mittlern gegeben, die aus Gründen der Reputation um jeden Preis eine Einigung herbei führen wollen. In diesem Fall besteht zudem die Gefahr, dass Teilnehmer bevorzugt werden, von denen sich der Mittler Folgeaufträge

---

<sup>521</sup> (vgl. Breuer 1990, S.235)

<sup>522</sup> (vgl. Ronellenfitsch 1990, S.235)

<sup>523</sup> (vgl. Schulze-Fielitz 1990, S.76)

<sup>524</sup> (vgl. Schmidt-Aßmann 1990, S.26f)

<sup>525</sup> (vgl. Funke 1990, S.219)

<sup>526</sup> (vgl. Fuchs u. a. 2002, S.68)

<sup>527</sup> (vgl. Kostka 1993, S.103)

<sup>528</sup> (vgl. Arnold 1990, S.318)

verspricht<sup>529</sup>.

**Thesenbaustein 100:** Wichtig ist die Herausarbeitung der Interessen hinter den Positionen der Akteure und die Definition der Schnittmenge der Interessen. Die Zuziehung eines Mediators bietet sich an, wenn die Verhandlungsführer der Parteien über wenig Erfahrung verfügen, ein gewisser Handlungsdruck entstanden ist und die Verhandlungen in einem angespannten Klima ins Stocken geraten sind.

Auch die Strukturierung der Verhandlungen kann zu einer Prozessoptimierung beitragen. Neben der Trennung von Tatsachen und Bewertungen gehören dazu auch unterschiedliche Konkretisierungsstufen. In dem Fall sind in einer ersten Runde konzeptionelle Fragen zu erörtern und Lösungsprinzipien zu erarbeiten, bevor die konfliktträchtigen Einzelheiten der Kosten-Nutzen-Verteilung zur Lösung anstehen. Bei deren Erarbeitung kann das Schnüren von Verhandlungspaketen dazu beitragen, dass win-win-Situationen geschaffen werden können<sup>530</sup>.

**Thesenbaustein 101:** Unterschiedliche Konkretisierungsstufen und das Schnüren von Verhandlungspaketen können zur Konfliktlösung beitragen.

Als förderlich erweist sich auch eine Wiederholung von Zusammenarbeit. In einem gemeinsamen Lernprozess werden die Positionen und Argumente der jeweiligen Gegenseite besser nachvollziehbar, Handlungslogiken werden besser verstanden und daraus können Spielregeln abgeleitet werden. Zudem erhöht sich durch das aufgebaute Sozialkapital die Bereitschaft zu Kompromissen. Bei einer Gruppe möglicher Verhandlungspartner können sich so kooperative Netzwerke bilden<sup>531</sup>. Auch ohne gemeinsame Projekterfahrungen können ähnliche Strukturen aufgebaut werden, indem auf kommunikativem Wege eine Atmosphäre wechselseitigen Vertrauens geschaffen wird. Auch hier sollte aber ein Minimum an Öffentlichkeit dazu beitragen, dass dem Vorwurf der „Verfälschung“ begegnet werden kann.

**Thesenbaustein 102:** Informale Netzwerke erhöhen die Bereitschaft zur Zusammenarbeit und im Kooperationsfall auch zu Kompromissen.

Strukturell bedingte Konflikte sind unvermeidlich und entstehen durch die Auseinandersetzung in Sachfragen und den Kampf um die Verteilung von Ressourcen, Zuständigkeiten und Prioritäten. Ihre Regelung gehört zu den zentralen Steuerungsaufgaben der Leitung, da eine zu starke Ausprägung von Abteilungsegoismen zu Kommunikationsstörungen und Informationsverlusten führt. Als Lösungsansatz für den horizontalen Koordinationsbedarf werden oftmals Beteiligungsregeln eingeführt. Diese haben aber den Nachteil, dass die in erster Linie zuständige Einheit das Vorhaben zunächst bis zur Entscheidungsreife entwickelt, bevor die Stellungnahmen der übrigen Einheiten eingeholt

---

<sup>529</sup> (vgl. Brohm 1990, S.318)

<sup>530</sup> (vgl. Benz 1994, S.331ff)

<sup>531</sup> (vgl. Fuchs u. a. 2002, S.57)

werden. Die Prüfung erfolgt dann nicht in Hinblick auf Verbesserungen, sondern nur hinsichtlich der Beseitigung störender Auswirkungen. Auch die Unterstellung mehrerer Abteilungen unter eine gemeinsame Leitung führt nicht zum Ziel. Das Problem liegt in der schlechten Durchsetzungsmöglichkeit für Sachgebiete, mit denen sich der Leiter weniger identifiziert. Daraus resultiert wiederum eine geringe Kompromissbereitschaft bei strittigen Fragen<sup>532</sup>. Erfolgreiche Unternehmen setzen daher abteilungsübergreifende Gremien ein. Sinnvoll ist die Installation einer Lenkungsgruppe, die für die einzelnen Projekte ressortübergreifende Teams bildet und diesen aufgabenangepasste Prokura erteilt. Zur Steuerung kann die Organisationsleitung nun Zielvorgaben an die Lenkungsgruppe geben, in denen sie zum Ausdruck bringt, was sie wünscht bzw. akzeptiert. Sie sollte sich dabei im Gegenzug auf die Problemwahrnehmungen und Lösungsvorschläge der Basis stützen, die über die Lenkungsgruppe an sie herangetragen werden. Zu diesem und zum Zweck der Kontrolle kann auch ein Informations- und Berichtssystem installiert werden<sup>533</sup>. Für die Projektteams ist die weitgehende Entscheidungsautonomie wichtig, damit sie über ausreichende Handlungsspielräume verfügen und in den Verhandlungen verlässliche Zusagen treffen können. Positionsbezogenes Verhalten kann durch diese Reorganisationsmaßnahmen zwar nicht verhindert werden, es ist dann aber nicht das Resultat der internen Struktur, sondern das Ergebnis der persönlichen Handlungsorientierung oder Folge der interorganisatorischen Beziehung<sup>534</sup>.

**Thesenbaustein 103:** Es sollte eine Lenkungsgruppe auf Abteilungsleiterebene installiert werden, die für Projekte ressortübergreifende Teams bildet und mit der nötigen Entscheidungsbefugnis ausstattet.

Aber auch wenn eine Reorganisation nicht durchgeführt werden kann oder nicht gewollt ist, lässt sich die Handhabung von Problemen optimieren. In der Praxis treten häufig drei Strategien auf, die negativ zu beurteilen sind. Beim „Gewinner-Verlierer-Spiel“ versucht jede Abteilung, ihre Ansprüche voll durchzusetzen. Als Folge bauen sich Informationsbarrieren auf und Feindbilder verfestigen sich. Die Strategie der „Isolation“ hat zum Ziel, sich von anderen Abteilungen unabhängig zu machen, indem deren Aufgaben zum Teil mit übernommen werden. Dieses führt zur Verschwendung von Ressourcen. Ein „schneller Kompromiss“ ohne eine Analyse der grundlegenden Probleme führt zu schlechten Problemlösungen, die durch eine ineffiziente Ressourcenallokation gekennzeichnet sind. Bei einer „echten Problemlösung“ einigen sich die Parteien hingegen zunächst auf die Definition des Problems und legen Ziele für dessen Lösung fest, die auf übergeordnete Unternehmensziele Bezug nehmen. Im Anschluss erfolgt eine Einigung auf die Analysemethoden und nach Abschluss der Analyse die Konsensfindung über deren Ergebnis. Danach sind die bestehenden Alternativen zu bewerten und der gemeinsame Lösungsraum ist auszuloten. Am Ende des Prozesses steht die Einigung auf das zu realisierende Konzept. Echte Problemlösungen sind allerdings ein schwer erreichbares Ideal, da sie Zeit, die Überwindung von Kommunikationsbarrieren und das Zurückstellen von

---

<sup>532</sup> (vgl. Mayntz 1997, S.103ff)

<sup>533</sup> (vgl. Burmeister 2005, S.275ff)

<sup>534</sup> (vgl. Benz 1994, S.216f)



Machtstreben erfordern. In der Praxis wird es daher meistens zu einer Mischung der vorgestellten Strategien kommen<sup>535</sup>.

**Thesenbaustein 104:** Findet keine Reorganisation statt, so ist im Konfliktfall auf eine echte Problemlösung hinzuarbeiten.

## 4.2 Vertragsmanagement der einzelnen Partei

Nach DIN 69905 ist das Vertragsmanagement ein Aufgabengebiet innerhalb des Projektmanagements zur Steuerung der Gestaltung des Abschlusses, der Fortschreibung und der Abwicklung von Verträgen zur Erreichung der Projektziele. Es umfasst die strategische Zielerreichung in den Phasen Vertragsplanung, -design, -verhandlung und -umsetzung einschließlich Controlling. Dabei ist eine integrierte Lösung wirtschaftlicher, technischer und rechtlicher Probleme anzustreben, bei deren Bewältigung organisatorische, strategische und kommunikative Aspekte zu berücksichtigen sind<sup>536</sup>. Die Technik des Projektmanagements dient also auch zur Berücksichtigung sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse in der Projektrealisierung. Die Problemstruktur wurde bereits in den vorangegangenen Kapiteln herausgearbeitet und auch die Sicherung der Vertragsdurchführung wurde bereits umfassend behandelt<sup>537</sup>. Im Focus stehen daher in diesem Kapitel weitere organisatorische sowie strategische und kommunikative Aspekte in den Phasen Vertragsplanung, -design und -verhandlung. Bevor aber die einzelnen Verfahrensabschnitte näher betrachtet werden, erfolgt eine kurze Einführung in die Ergebnisse der Sprachforschung und Spieltheorie, die von übergeordneter Bedeutung sind.

### 4.2.1 Sprachbarrieren

Die Ausführungen in diesem Abschnitt beziehen sich im wesentlichen auf die Arbeit von Bernhard Badura zur Soziologie der Kommunikation<sup>538</sup>. Die soziologische Analyse bezieht bei der Untersuchung von Sprache auch die Kommunikationssituation, das Informationsniveau, den emotiven Erlebnishorizont und die Interessenlage ein. Allgemein lässt sich sagen, dass die Zuordnung von Bezeichnung und Bezeichnetem auf Konvention beruht. Der Gebrauch und das Verständnis wird daher geprägt durch den jeweiligen Erlebnishorizont. Für die Verständigung sind folglich ähnliche Erfahrungen und ein gemeinsames Vokabular von Bedeutung. Sprachliche Differenzen ergeben sich durch unterschiedliche linguistische Sozialisation innerhalb unterschiedlicher Lernmilieus (schichtenspezifische Differenzen) und verschiedene (Berufs-)Rollenklassen (Fachsprachen). Schichtenspezifische Unterschiede bestehen nicht nur hinsichtlich des Vokabulars, sondern auch in der Fähigkeit zur Abstraktion. Berufsklassen haben ihre spezifischen Erfahrungs- und Problembereiche, die zu von der Umgangssprache abweichenden Präzisierungen und Neuschöpfungen von Wörtern nötigen. Das Erlernen dieser Sprache

---

<sup>535</sup> (vgl. Kieser 1991, S.164ff)

<sup>536</sup> (vgl. Burmeister 2005, S.269)

<sup>537</sup> (vgl. Abschnitt 2.3)

<sup>538</sup> (vgl. Badura 1973)

ist wichtiger Bestandteil der beruflichen Sozialisation. Oft werden diese Fachtermini aber auch eingesetzt, um Respekt und Ehrfurcht bei all denen hervorzurufen, die sie nicht verstehen. An Stelle der Begründung tritt eine für viele nicht hinterfragbare Autorität der Fachleute. Die Interpretation von Sprache ist also auch abhängig von Umfang und Art der Information. Bei einem hohen Grad an Arbeitsteilung trifft diese Tatsache auch die Fachleute selbst, da sie zwar Spezialisten auf einem Gebiet, dafür aber Laien auf anderen sind.

**Thesenbaustein 105:** Bei der Wortwahl ist darauf zu achten, dass der Gegenüber Fachtermini verstehen muss. Verhandlungsgruppen sollten zudem so besetzt sein, dass alle betroffenen Fachdisziplinen vertreten sind.

Sprachbarrieren ergeben sich auf der Wortebene durch ein unterschiedliches Zeichenrepertoire und/oder unterschiedliche Interpretationen. Auf der Satz- oder Urteilebene resultieren sie aus unterschiedlichen Informationen, emotiven Fixierungen und Interessen. Die letztgenannten können sowohl persönlicher Natur sein als auch bedingt durch die Gruppenzugehörigkeit. Die Wortwahl des Agierenden hängt davon ab, was er sprachlich mitteilen möchte, seiner individuellen Ausdrucksfähigkeit, den nichtverbalisierten Interessen und dem Adressaten. Eine gelungene Verständigung auf Wortebene existiert dann, wenn eine Einigung über die Interpretation wichtiger Wörter herbeigeführt werden kann. Im Falle unbestimmter Begriffe (z. B. „Angemessenheit“) kann dieser Vorgang durchaus mit Problemen verbunden sein. Trotzdem ist auf dieser Ebene durch den Austausch von Informationen oftmals eine Übereinkunft erzielbar. Im Bereich der Urteile gestaltet sich die Annäherung in der Regel schwerer, da mindestens eine Partei eine Änderung ihrer Interessen durchführen oder Emotionen überwinden muss. Existiert bei den Kommunikationspartnern ein distanziert-kritisches Verhältnis zu Urteilen, so ist die Chance auf Verständigung am höchsten, da die Bereitschaft besteht, die eigenen Urteile durch die Verarbeitung neuer Informationen („gute Gründe“) zu revidieren. Ein distanziert-taktisches Verhalten liegt vor, wenn die Redepraxis danach geplant wird, welche Urteile und verständigungsorientierte oder verschleiernde Worte in welcher Situation eine optimale Verfolgung der wohldefinierten Interessen garantieren. Das prärationale und distanzierte Verhalten ist schließlich durch eine emotive Fixierung gekennzeichnet, die sich in Stereotypen und dogmatischen Verfestigungen äußert. Es lässt sich insofern eine Analogie zu den möglichen Handlungsorientierungen der Akteure herstellen<sup>539</sup>.

Die Sprachanalyse ist ein wichtiges Mittel zum Aufspüren der Ursachen von Verständigungsproblemen. Es ist zu untersuchen, welche Informationen den Ausführungen zu Grunde liegen und welche privaten und/oder gruppenspezifischen Interessen sich in den Formulierungen widerspiegeln<sup>540</sup>.

Der Ablauf und das Ergebnis hängt zudem von der Kommunikationssituation ab, genauer gesagt vom Thema, den Teilnehmern und den Folgen der Entscheidung.

**Thesenbaustein 106:** Es ist zu hinterfragen, inwiefern Äußerungen des Gegenüber durch Interessen geprägt sind.

---

<sup>539</sup> (vgl. Abschnitt 4.1.2)

<sup>540</sup> (vgl. auch die Trennung von Tatsachen und Bewertungen in Abschnitt 4.1.5)

### 4.2.2 Ergebnisse der Spieltheorie

Die Spieltheorie beschäftigt sich mit Problemen der strategischen Interdependenzen von Individuen oder Parteien, denen verschiedene Handlungsalternativen offen stehen. Die möglichen Handlungen und deren Ergebnisse werden als strategische Determinanten in einer Spielstruktur zusammengefasst und unter Einsatz eines mathematischen Entscheidungskalküls werden Anleitungen für ein zweckrationales Verhalten entwickelt<sup>541</sup>.

Das wohl bekannteste Problem ist das sogenannte „Gefangenen-Dilemma“. Zwei Männer werden als Bankräuber festgenommen. Sie können allerdings nur überführt werden, wenn mindestens einer gesteht. Sie können im Gefängnis nicht miteinander sprechen. Beide erhalten nun folgendes Angebot: Gesteht der eine, während der andere nicht gesteht, so kommt der Geständige frei, während sein Partner zu zehn Jahren Gefängnis verurteilt wird. Gestehen beide, so erhält jeder fünf Jahre Gefängnis. Gestehen beide nicht, so werden sie wegen eines geringfügigeren Vergehens zu einem Jahr Gefängnis verurteilt.

Gestehen ist bei dieser Konstellation rational gesehen naheliegend, da das Ergebnis sich unabhängig von dem Verhalten des anderen positiv gestaltet. Gesteht nämlich auch der Partner, so erhält man fünf statt zehn Jahre und gesteht er nicht, so kommt man frei. Die für beide sehr günstige kooperative Alternative des Leugnens wird nach diesen Überlegungen nicht genutzt. Die sich daran anschließende Frage lautet, welche Strategie am erfolgreichsten ist, wenn das Spiel öfter wiederholt wird. In Computersimulationen hat sich dabei die einfache Strategie „Tit-for-Tat“ als eine der besten erwiesen. Dabei wird in der ersten Runde kooperiert und in den nachfolgenden Runden wird die Alternative gewählt, die der Gegenüber die Runde zuvor gewählt hat. Diese Vorgehensweise war vor allem den Programmen überlegen, die zum Ziel hatten, die Kooperationsbereitschaft anderer Programme auszunutzen<sup>542</sup>. Neben seiner einfachen Struktur führen vor allem zwei Merkmale zur Überlegenheit von Tit-for-Tat. Es handelt sich dabei um die Bereitschaft und Fähigkeit zur Kooperation und die Bereitschaft und Fähigkeit zur Bestrafung unkooperativen Verhaltens<sup>543</sup>.

Beunruhigend an dieser Strategie ist, dass eine einmal begonnene Fehde unbestimmt lange andauern kann, wenn als Reaktion auf das unkooperative Verhalten (Defektion) des einen jeweils die Defektion des anderen erfolgt. Eine Verbesserung kann darin bestehen, nicht mit gleicher Münze heimzuzahlen, sondern nur mit „neun Zehntel“ einer Münze. Dadurch würde das Echo von Konflikten gedämpft, aber es würde der Anreiz aufrecht erhalten, keine Gratis-Defektionen zu versuchen, bei denen unkooperatives Verhalten ungesühnt bleibt. Eine weitere Alternative ist „Tit-for-two-Tats“. Bei dieser Regel wird nur dann defektiert, wenn der andere Spieler in beiden vorangegangenen Zügen defektiert hat. Im Rahmen eines Computerturniers hat diese Regel besser abgeschnitten als Tit-for-Tat, wenn die anderen Spieler überwiegend Strategien der wechselseitigen Bestrafung angewendet haben. Das Ergebnis gestaltete sich hingegen erheblich schlechter, wenn einige Regeln vertreten waren, die in der Lage waren, die Bereitschaft zur Nach-

---

<sup>541</sup> (vgl. Schüßler 1997, S.4)

<sup>542</sup> (vgl. Bierhoff 1991, S.22ff)

<sup>543</sup> (vgl. Davy 2005, S.71)

sicht für einzelne Defektionen auszubeten. Das optimale Maß an Nachsicht hängt daher auch von der Umgebung ab<sup>544</sup>.

Die getroffenen Aussagen gelten für die Kooperation von zwei Akteuren, bei denen davon ausgegangen wird, dass sie sich zu Beginn der Kooperation nicht kennen. In der Realität stehen jedoch meistens mehrere mögliche Kooperationspartner zur Verfügung, die zumindest teilweise aus früheren Beziehungen bekannt sind. Es stellt sich daher die Frage, welchen Einfluss die Gruppengröße und der Bekanntheitsgrad auf das Kooperationsverhalten haben. Zur Beantwortung wurde das Modell von Coleman dahingehend modifiziert, dass ein Pool von Akteuren eingeführt wird, dessen Größe sich variieren lässt, und ein Erinnerungsvermögen der Spieler, dessen Länge ebenfalls änderbar ist. In einem Computerturnier wurden wieder mehrere Runden des Gefangenen-Dilemmas gespielt, wobei die Partner zufällig wechselten oder blieben. Alle spielten eine sanftere Version von Tit-for-Tat. Bei unbekannten Partnern wurde wegen mangelndem Vertrauen unkooperativ begonnen. Ansonsten richteten sich die Aktionen nach der Aktion des Gegenüber in der vorherigen Runde, wobei es eine Ausnahme gab. Sofern man im vorletzten Spiel selbst defektiert hatte, interpretierte man eine Defektion des Gegenüber im letzten Spiel als Vergeltung und handelte nun kooperativ, um eine Eskalation zu vermeiden. Analysiert wurde die Stabilität der Kooperation bei sich ändernden Randbedingungen der Gruppengröße und des Gedächtnisses. Es zeigte sich, dass die Anzahl der Defektionen mit fallender Länge des Gedächtnisses und wachsender Größe der Gruppe zu nahm, d. h. die Kooperationsbereitschaft war mit Bekannten in kleinen Gruppen möglicher Aktionspartner am größten. In einem weiteren Schritt wurde das Verhalten gegenüber Unbekannten dahingehend modifiziert, dass zu einem gewissen Prozentsatz kooperiert wurde. Die Zahl der Defektionen sank dadurch deutlich. Die spieltheoretische Analyse bestätigt daher den common sense, dass kleine Gruppen, ein langes Gedächtnis und Fremdenfreundlichkeit kooperationsfördernde Parameter sind<sup>545</sup>.

**Thesenbaustein 107:** Man sollte Verhandlungen grundsätzlich kooperativ beginnen, aber auch nicht zögern, unkooperatives Verhalten zu bestrafen. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass Eskalationen vermieden werden.

Kleine Gruppen sind auch deshalb förderlich für stabile Kooperationen, weil die Mitglieder häufiger miteinander agieren und deshalb für alle zu erwarten ist, dass sich unkooperatives Verhalten rächen wird. Eine andere Möglichkeit, die Gegenseitigkeit zu erhöhen, besteht darin, den Verhandlungsgegenstand in kleine Stücke zu unterteilen, da dann nach jedem Schritt entsprechend reagiert werden kann<sup>546</sup>.

**Thesenbaustein 108:** Eine Unterteilung des Verhandlungsgegenstandes verbessert die Möglichkeit, auf das Kooperationsverhalten des Gegenüber angemessen zu reagieren.

---

<sup>544</sup> (vgl. Axelrod 2000, S.107ff)

<sup>545</sup> (vgl. Schüßler 1997, S.34ff)

<sup>546</sup> (vgl. Axelrod 2000, S.118)

### 4.2.3 Die Vertragsplanung

Die Planung hat zunächst die Definition der Projektziele zum Inhalt. Zwischen diesen muss die zu entwerfende Strategie einen Bogen schlagen und sie miteinander verknüpfen. Der Einsatz taktischer Werkzeuge sichert den Erfolg der Strategie ab. Dabei ist darauf zu achten, dass eine illegitime Schädigung des Vertragspartners vermieden wird. Die Wahl der Strategie wird bestimmt durch Informationen, die Machtverhältnisse, den Zeitrahmen, die finanziellen Mittel, die Zusammensetzung des Projektteams, die Kommunikation, Entschlossenheit, Flexibilität und mögliche Störfaktoren<sup>547</sup>.

Die essentielle Entscheidungsgrundlage bilden Informationen<sup>548</sup>. Zu deren lückenloser Erfassung bieten sich projektbezogene Checklisten an. Zu beantworten sind z. B. Fragen nach den Zuständigkeiten, den Stärken und Schwächen der eigenen Position, dem Zeitrahmen, den finanziellen Mitteln, der möglichen Unterstützung durch Dritte, den Abbruchkriterien, den Alternativen und möglichen Störgrößen. Die gleichen Fragen stellt man sich spiegelbildlich für die andere Partei. Es ist wichtig, die Informationen so früh wie möglich zu sammeln, immer zu prüfen und aktuell zu halten.

**Thesenbaustein 109:** Zur Informationserfassung bieten sich projektbezogene Checklisten an, die für alle Vertragsparteien abzuarbeiten sind.

Auf dieser Grundlage kann eine Machbarkeitsstudie erstellt werden. Darin werden sowohl Zeitkennwerte als auch technische und ökonomische Kennziffern vorgegeben, deren Einhaltung anzustreben ist. Dadurch wird ein Soll-Ist-Vergleich und damit die Steuerung des Prozesses auf jeder Entwicklungsstufe erleichtert<sup>549</sup>. Bei der Formulierung der Milestones zur Strukturierung der Zeit ist auf eine adäquate Zeiteinteilung zu achten, da insbesondere in Krisensituationen unter Zeitdruck nur noch schwer Zusatzinformationen gesammelt und konstruktive Gespräche initiiert werden können.

**Thesenbaustein 110:** In einer Machbarkeitsstudie können Milestones und technische und ökonomische Eckdaten festgelegt werden.

Bei der Festlegung des Finanzierungsrahmens sollte man sich bewusst sein, dass sich die Planungsfaktoren im Laufe des Projekts ändern können. Es ist daher eine entsprechende Risikoabschätzung zu treffen und es sind Verhaltensregeln zu vereinbaren<sup>550</sup>.

Das Denken in Szenarien ist auch wichtig, um in den Vertragsverhandlungen flexibel reagieren zu können. Es sollte daher eine entsprechende Auffangplanung geben, die alle vernünftigen Alternativen umfasst, die die Einhaltung der Kennzahlen der Machbarkeitsstudie möglich erscheinen lassen. Dazu gehört auch die Ermittlung von Abbruchkriterien. Die Alternativen können auch als taktisches Mittel eingesetzt werden. Die Berücksichtigung weiterer Lösungsoptionen sollte sich bis in die Durchführungsphase erstrecken, da ein Scheitern der Kooperation zu diesem Zeitpunkt auch bei weitreichenden Sicherungsklauseln oftmals mit Verlusten verbunden ist.

---

<sup>547</sup> (vgl. Heussen 2002, S.34ff)

<sup>548</sup> (vgl. Hill 1990, S.105)

<sup>549</sup> (vgl. Kyrein 2000, S.95)

<sup>550</sup> (vgl. Abschnitt 3.2.3)



wenn die eigene Position als überlegen eingeschätzt wird. Damit verbunden ist meistens auch ein zu früher Beginn der Gespräche. Erst bei einer intensiven internen Abstimmung werden viele Argumente, die die Gegenseite zu bestimmten Positionen erheben wird, schon durchdacht, so dass in der Verhandlung die Gegenargumente bereit liegen. Es ist zudem ratsam, mit einem Vertragsentwurf in die Verhandlung zu gehen. Durch die Übernahme der Entwurfsregie werden auch formale Änderungen als Konzessionen interpretiert, die zu inhaltlichen Zugeständnissen der Gegenseite führen können<sup>552</sup>.

**Thesenbaustein 112:** Es empfiehlt sich, mit einem intern intensiv abgestimmten Vertragsentwurf in die Verhandlung zu gehen.

#### 4.2.4 Das Vertragsdesign

In der Praxis entstehen Vertragstexte oftmals durch die umgangssprachliche Fassung des wirtschaftlich gewünschten Ergebnisses. Wird eine juristische Prüfung durchgeführt, so in der überwiegenden Anzahl der Fälle lediglich hinsichtlich der Einhaltung rechtlicher Schranken. In seltenen Fällen wird auch die Schlüssigkeit des Begriffssystems geprüft. Vor allem aber wird nur selten sicher gestellt, dass der Text auch in logischer Hinsicht zu den gewollten Ergebnissen führt. Es wird also außer Acht gelassen, dass die Textfassung entscheidend für die Wirksamkeit, die Beweiskraft und die Auslegung der Vereinbarungen ist. Das Design sollte so gestaltet sein, dass der Vertrag realisierbar und die Durchführung lenkbar ist und in Krisensituationen schnelle und zuverlässige Reaktionen möglich sind.

Als Werkzeuge für den Entwurf bieten sich Checklisten, Vertragssammlungen, Vertragsmuster, Rechtsprechung, Literatur und Datenbanken an<sup>553</sup>. Die Checklisten, die man selbst für typische Fälle entwickelt hat, stehen an erster Stelle, weil sie das eigene Know-how am besten repräsentieren. Sie können auch dazu genutzt werden, die Entwürfe der Gegenseite zu prüfen. Liegen entsprechende Auswertungen noch nicht vor, so können Verträge aus der eigenen Sammlung oder der des Vertragspartners zur Orientierung dienen. Stehen keine Erfahrungswerte zur Verfügung, so sind Vertragsmuster eine mögliche Alternative. Das Problem besteht dabei in der Regel darin, dass die Perspektive des Verfassers unklar ist. Die Ergebnisse der Rechtsprechung sind durch die Auswertung von Zeitschriften und Datenbanken zu ermitteln und entsprechend zu berücksichtigen. Ansonsten dient die Zeitschriftenlandschaft vor allem zur Lieferung von Hintergrundinformationen. Ebenso können Datenbanken nach Tatsachen durchforstet werden, die für den Entwurf verwertbar sind. Vor allem bei der Verwendung von Vorlagen ist aber darauf zu achten, dass ein wirkliches Aushandeln erfolgen sollte, wenn man die Anwendung der Regelungen zu den AGB sicher ausschließen möchte<sup>554</sup>.

**Thesenbaustein 113:** Wichtige Werkzeuge bei der Vertragserstellung sind Checklisten, Vertragssammlungen und Vertragsmuster.

---

<sup>552</sup> (vgl. Heussen 2002, S.65ff)

<sup>553</sup> (vgl. Heussen 2002, S.102ff)

<sup>554</sup> (vgl. Abschnitt 2.1.3.4)

Der Arbeitsablauf sollte sich so gestalten, dass zunächst die Lösung der Gesamtaufgabe geplant wird. Diese ist in einzelne Punkte zu untergliedern und dafür sind Teilentwürfe und Gedankenfolgen zu formulieren. Nach einer Abstimmung mit dem Vertragspartner kann der Gesamttext verfasst werden. Für den Abstimmungsvorgang hat sich organisatorisch ein Zettelsystem bewährt. Dabei werden zunächst in einem internen Gespräch alle Fragen, Hinweise und Ideen auf jeweils einen Zettel notiert. Im Anschluss werden die einzelnen Punkte durchgearbeitet und ggf. Rücksprachen durchgeführt oder zusätzliche Informationen eingeholt. In den Entwurfsverhandlungen mit dem Verhandlungspartner werden ggf. auftretende weitere Fragen und Hinweise in das Zettelsystem eingearbeitet. Darauf aufbauend kann der Vertragsentwurf angefertigt werden. Das Zettelsystem hat den Vorzug, dass es Kreativität zu lässt, aber gleichzeitig die Strukturierung erleichtert. Zudem ermöglicht es, die Bearbeitung einzelner Fragen zu delegieren und in den Schlussverhandlungen auf das System zurückzugreifen<sup>555</sup>.

**Thesenbaustein 114:** In Diskussionen sollten alle Fragen, Hinweise und Anregungen auf jeweils einem Zettel festgehalten werden, um eine Strukturierung der Beiträge und die Delegierung deren Bearbeitung zu erleichtern.

Grundsätzlich sollte der Text erst nach der Tatsachenerhebung und der Bewertung sämtlicher Punkte verfasst werden. Stehen die Akteure allerdings unter Zeitdruck, so kann eine Alternative darin bestehen, dass die wichtigen Positionen zunächst nur beschrieben und eine Einigung in einer gewissen Bandbreite vereinbart wird. In dem Vorentwurf werden die Einzelheiten (z. B. Kosten) zunächst bewusst offen gelassen.

Ein Vertrag besteht regelmäßig aus den Teilen Präambel, Leistungsinhalte für jeden Posten, Sicherungsvereinbarungen<sup>556</sup> und Gerichtsstand. Zu den Leistungsinhalten gehört vor allem die Beschreibung des Vertragsgegenstandes, die Dokumentation der Haupt- und Nebenpflichten der Parteien, die Regelung der Finanzierung und die Definition von Zeitfenstern<sup>557</sup>. Im Rahmen der Sicherungsvereinbarungen sind auch Sollbruchstellen zu vereinbaren<sup>558</sup>. Dabei handelt es sich um zeitlich oder inhaltlich definierte Punkte, an denen die Planung mit der Realisierung verglichen wird. Werden die Ziele verfehlt, so richtet sich das weitere Prozedere nach den vereinbarten Rechtsfolgen. Der Vertragstext und die Anlagen sind sauber zu trennen. Wenn Inhalte einen gewissen Komplexitätsgrad überschreiten, so sind sie möglichst in die Anlagen zu verweisen. Weiterhin ist zu beachten, dass innerhalb einer Immobilienentwicklung bis zu 30 Einzelverträge anfallen. Diese sollten in einem Vertragssystem auf das Projektziel abgestimmt werden.

Die zu wählende Sprachebene hängt vom Verständnis der beteiligten Personen ab. Grundsätzlich gilt, dass umgangssprachliche Formulierungen dort verwendet werden können, wo kein Fachjargon benötigt wird. Werden fachsprachliche Begriffe verwendet, so sind sie von Beginn an zu definieren und konsistent zu verwenden<sup>559</sup>.

Der Vertragsstil spiegelt in der Regel die Handlungsorientierung und die Macht der Par-

---

<sup>555</sup> (vgl. Heussen 2002, S.112ff)

<sup>556</sup> (vgl. Abschnitt 2.3)

<sup>557</sup> (vgl. Bauer 1998, S.93)

<sup>558</sup> (vgl. Fuchs u. a. 2002, S.12)

<sup>559</sup> (vgl. Lübke-Wolff 1990, S.97)



teilen wieder. Positionsbezogen Agierende verfassen ihre Entwürfe oft in Befehlsform, die in erster Linie ihre überlegene Machtposition zum Ausdruck bringt. Ein konstruktiver Vertragsstil stellt hingegen Informationen und Tatsachen neutral dar, gibt das Gemeinsame und Trennende der Interessenlagen wieder und bildet das Ergebnis der Diskussion ausgewogen ab.

Der Umfang des Vertragswerks hängt ab von den bestehenden Regelungen durch Rechtsnormen und Rechtsprechung, der Nähe des Vertragspartners und der Komplexität der Themen. Grundsätzlich gilt, dass Verträge so knapp wie möglich, aber so ausführlich wie nötig abgefasst werden sollten.

**Thesenbaustein 115:** Der Vertragstext sollte u. a. Sollbruchstellen enthalten. Darüber hinaus ist auf einen konstruktiven Stil zu achten, sind unnötige Inhalte zu vermeiden und komplexe Sachverhalte möglichst in die Anlage zu verweisen.

#### 4.2.5 Die Vertragsverhandlung

Unter Vertragsverhandlungen lassen sich grundsätzlich alle kommunikativen Prozesse subsumieren, die zu einvernehmlichen Regelungen führen sollen. Es lassen sich dabei in der Regel drei Phasen unterscheiden, von denen die ersten beiden die Planung bzw. das Design des Vertrages mitbestimmen. In den Vorverhandlungen geht es zum einen um die Abstimmung der Tatsachengrundlage mit der Gegenpartei<sup>560</sup>. Zum anderen sollen die Informationen über die Gegenpartei aus der vorbereitenden Phase ergänzt werden hinsichtlich der Konfliktelemente Interessen, Handlungsoptionen innerhalb der Kooperation und Alternativen ohne Zusammenarbeit<sup>561</sup>. Die anschließende Entwurfsverhandlung dient zur Klärung wichtiger Fragen in der Vorbereitung der ersten Rohfassung<sup>562</sup>. In der Schlussverhandlung sollte mindestens ein Entwurf existieren, der von den Parteien in den Einzelheiten diskutiert werden kann.

Im gesamten Verhandlungsprozess von der Einleitung bis zum Abschluss sind verschiedene Dinge zu beachten. Aus taktischer Sicht sollte der Versuch unternommen werden, die Verhandlungsregie zu übernehmen, da dadurch ein bestimmender Einfluss auf die Gestaltung der Verhandlungstermine ausgeübt werden kann, der sich auf die Vorbereitung der Tagesordnung, des Zeitrahmens und der Ablaufplanung sowie die Gesprächsführung erstreckt. Die Kunst der Regie besteht darin, die Werkzeuge situationsbezogen richtig einzusetzen. Im Verhandlungsverlauf ist die kritische Anfangsphase zu überwinden, die chaotische Mitte zu strukturieren und das ermüdende Ende wiederzubeleben. Dabei sind auch von einem Verhandlungsführer aus den Reihen der kooperierenden Parteien die Grundsätze der Negotiation und der Unterstützung durch Mediation zu beachten<sup>563</sup>. Am Ende muss ein Ergebnis stehen, das von allen Seiten als fair empfunden wird.

<sup>560</sup> (vgl. Susskind und MacMahon 1990, S.81)

<sup>561</sup> (vgl. Abschnitt 4.2.3)

<sup>562</sup> (vgl. Abschnitt 4.2.4)

<sup>563</sup> (vgl. Abschnitt 4.1.6)

**Thesenbaustein 116:** Es ist die Übernahme der Verhandlungsregie anzustreben, da dadurch der Ablauf wesentlich bestimmt werden kann.

Am Anfang stehen die Motivation zur Zusammenarbeit und die Schaffung einer vertrauensvollen Atmosphäre im Vordergrund. Zur Motivation müssen den Parteien die Vorteile der Kooperation transparent gemacht werden<sup>564</sup>. Dabei spielen auch psychologische Momente eine Rolle. Ein weiteres Ergebnis der Spieltheorie zeigt, dass bei gleichem Sachverhalt durch die Betonung von Gewinnen eine höhere Kooperationsbereitschaft erzielt werden kann, als wenn zu verteilende Verluste im Vordergrund stehen<sup>565</sup>. Vertrauen wird vor allem durch aufrichtige Vorschläge, widerspruchsfreie Informationen und die Einhaltung von Vereinbarungen induziert<sup>566</sup>. Zudem sollte der Gegenüber über mögliche Vertragsrisiken aufgeklärt werden. Dadurch erhöht sich zum einen das Vertrauenskapital und zum anderen verringert sich dadurch die Wahrscheinlichkeit unvorhergesehener Probleme in der Durchführungsphase.

**Thesenbaustein 117:** Am Anfang sind Vorteile transparent zu machen, ist Vertrauen zu induzieren und über Risiken aufzuklären.

Die weiteren Verhandlungen sollten ergebnisorientiert gestaltet werden. Dabei sind Tatsachen anzuerkennen und Emotionen ernst zu nehmen und es sollte die Perspektive gewechselt und eine kreative Lösung gesucht werden, wobei das Ziel nicht aus dem Auge verloren werden darf. Der ideale Verhandlungspartner verhält sich dabei geduldig und zeichnet sich durch Klarheit in der Darstellung aus. Mitentscheidend für den Verhandlungserfolg ist die „Verpackung“ der Argumente, da das Unterbewusstsein zu 70 % auf emotionale Sachverhalte reagiert und nur zu 30 % logisch kontrollierbar ist<sup>567</sup>. Dazu tragen die Sprache, Schweigen, die Körpersprache, die Klarheit und Richtigkeit der Informationen, die Darstellung von Mitgefühl und die Konsequenz in den Handlungen bei. Zu einem konstruktiven Verhalten gehören neben einem sachlichen und optimistischen Verhalten aber auch kritisches Nachfragen, die Ablehnung unfairer Zumutungen und die Herausarbeitung von Gemeinsamkeiten und Differenzen. Ein neutrales Problem bei der Lösungsfindung liegt dann vor, wenn neue Tatsachen, Argumente, Meinungen oder Bewertungen auftauchen oder Differenzen über die Bewertung einzelner Faktoren bestehen. In diesen Fällen sind zunächst Missverständnisse zu beseitigen und es ist eine Einigung über die Tatsachen herzustellen. Anschließend müssen beide Seiten prüfen, inwiefern sie ihre Verhandlungslinie ändern können und wollen. Dabei sollten einzelne Zugeständnisse zunächst nur in Aussicht gestellt werden. Eine entsprechende verpflichtende Vereinbarung empfiehlt sich erst dann, wenn die Bilanz aller Zugeständnisse gezogen werden kann. Wenn sich beide Vertragsparteien so verhalten wie beschrieben, gibt es kaum Anlass zu komplexeren taktischen Überlegungen. Es wäre allerdings als gefährlich naives Vertrauen zu bezeichnen, sich nicht auf anders geartete taktische Konzepte der Gegenseite und interne Probleme vorzubereiten.

---

<sup>564</sup> (vgl. Kyrein 2000, S.122)

<sup>565</sup> (vgl. Bierhoff 1991, S.35)

<sup>566</sup> (vgl. Kostka 1993, S.92)

<sup>567</sup> (vgl. Heussen 2002, S.175ff)

**Thesenbaustein 118:** Die Überzeugungsfähigkeit der Argumente wird wesentlich durch die Art der Darstellung geprägt. Zugeständnisse sollten erst verbindlich erteilt werden, wenn eine Gesamtbilanz möglich ist.

Als wesentliche Störgrößen sind die Beeinflussung des Handlungsablaufs, illegitime Taktiken, die Manipulation von Tatsachen, destruktives Verhalten und interne Konflikte zu nennen. Offene Verstöße gegen den vereinbarten Verhandlungsablauf sollten offen be-  
anstandet werden. Illegitime Taktiken sind vor allem dadurch gekennzeichnet, dass sie der Verschleierung der jeweiligen Position dienen sollen. Zu hohen Forderungen ist mit sachlichen Informationen zu begegnen. Das gleiche gilt für offensichtlich unbegründete Zweifel an eigenen Positionen. Zu geringe Forderungen deuten auf Informationslücken oder Inkompetenz des Verhandlungspartners hin. Der erste Fall stellt sich unproblematisch dar, da das Manko leicht zu beheben ist. Im zweiten Fall stellt sich die Frage, ob der Gegenüber der geeignete Projektpartner ist, da vor allem in der Durchführungsphase Folgeprobleme zu erwarten sind. Im Falle falscher, unklar gehaltener oder verschwiegener Informationen sollte man das eigene Verhalten von der Reaktion der Gegenseite abhängig machen, wenn man diese auf ihr Fehlverhalten aufmerksam macht. Man muss die Schattierungen zwischen einem Irrtum und bewusster Irreführung unterscheiden lernen, wenn man adäquat reagieren will. Das Spektrum reicht von der reinen Klarstellung der Fakten bis zum Abbruch der Verhandlungen. Scheinargumente entlarvt man am besten durch Tatsachenklärung. Destruktives Verhalten findet seinen Ausdruck in Unsachlichkeit, Ironie und Arroganz. Es wird am besten zunächst mit bewusstem Schweigen beantwortet, um nach einer kurzen Pause so distanziert wie möglich und emotional wie nötig das Fehlverhalten klarzustellen. Aber auch die eigene Verhandlungslinie und die Wahl der Werkzeuge sind ständig zu hinterfragen. Treten in der Verhandlung trotzdem Unstimmigkeiten in den eigenen Reihen auf, so sollten diese möglichst in einer Pause intern geklärt werden<sup>568</sup>.

**Thesenbaustein 119:** Störgrößen ist in der Regel durch eine sachliche Auseinandersetzung zu begegnen. Lediglich bei offensichtlich destruktivem Verhalten kann eine angemessene emotionale Erwiderung von Nöten sein.

Treten die Verhandlungen in eine Krise, so besteht die wichtigste Aufgabe darin, die Kommunikation in Gang zu halten bzw. wiederzubeleben, ggf. unter Einsatz eines Mediators. Lassen sich die verfestigten Positionen trotzdem nicht auflösen, so kann eine ultimative Forderung unumgänglich sein. Die Mindestinhalte sind die Begründung, die Darstellung von Alternativen, die Befristung und die Festlegung von Konsequenzen, wenn der Adressat der Forderung nicht nach kommt. Sie sollte zudem mit einem Angebot verbunden werden, um den drohenden Gesichtsverlust des anderen zu vermeiden, wenn er sich der Drohung unterwirft. Als Betroffener kann man der Forderung Folge leisten, die Reaktion zunächst offen lassen und versuchen andere Ideen zu entwickeln oder die Forderung ablehnen. Es ist in jedem Fall eine vorschnelle Reaktion zu vermeiden. Wenn es zu einem Abbruch der Verhandlungen kommt, so erfolgt er meistens in einer frühen Phase, da zu diesem Zeitpunkt das Investitionsvolumen noch relativ gering ist. Je

---

<sup>568</sup> (vgl. Heussen 2002, S.258ff)

länger die Kooperation andauert, desto eher geht es darum, das Gesicht zu wahren und Investitionen zu rechtfertigen. Die Kosten und Gewinne verlieren zunehmend an Bedeutung für die Verhaltensplanung und daher wird oftmals an falschen Strategien festgehalten. Es gilt, sich aus dieser „sozialen Falle“ zu befreien<sup>569</sup>, indem der Abbruch als gleichwertige Handlungsalternative akzeptiert wird. Wer Verhandlungen abbricht, der steuert sie immerhin noch. Es ist zudem zu berücksichtigen, dass faule Kompromisse zu erheblichen Schwierigkeiten in der Umsetzung führen können. Das gilt in besonderem Maße, wenn zudem das Kooperationsverhalten des Gegenüber auf weitere Probleme schließen lässt. Ist das Scheitern der Kooperation auf das Fehlverhalten der anderen Vertragspartei zurückzuführen, so sollte sich dieser Sachverhalt bei späteren Vorhaben in Sanktionen niederschlagen<sup>570</sup>.

**Thesenbaustein 120:** Der Abbruch der Verhandlungen ist immer als mögliche Alternative zu sehen, besonders wenn das Verhalten des Gegenüber in den Verhandlungen auf Folgeprobleme schließen lässt.

Die formelle Entscheidung für den Vertragsschluss sollte eigentlich erst erfolgen, wenn die Texte vollständig ausgearbeitet vorliegen. Aus zeitlichen Gründen wird diese Forderung aber nicht immer einzuhalten sein. Die Mindestbedingungen sind, dass keine offenen Fragen mehr bestehen und das Risiko tragbar erscheint.

#### 4.2.6 Die Vertragsdurchführung

Neben der durchgreifenden rechtlichen Sicherung<sup>571</sup> wurden auch bereits einige organisatorische Maßnahmen und Verhaltensregeln<sup>572</sup> behandelt, die der Erreichung der durch die Planung vorgegebenen Ziele dienen sollen.

Hinsichtlich der Archivierung ist es zudem wichtig, dass die mit der Planung und Verhandlung verbundenen Dokumente (z. B. Protokolle oder Gutachten) ebenfalls dauerhaft gesichert werden, da sie eine wesentliche Hilfe bei der Auslegung des Vertrages bilden können<sup>573</sup>.

Probleme hinsichtlich der Auslegung können insbesondere dann entstehen, wenn die Zuständigkeit in der Umsetzungsphase wechselt und dadurch keine personelle Kontinuität gegeben ist<sup>574</sup>. Durch die unterschiedliche Interpretation der neuen Akteure können Konflikte entstehen.

**Thesenbaustein 121:** Es ist wichtig, dass Vertreter aus der Verhandlungsphase die Umsetzung begleiten.

Im Krisenfall ist ein Wiedereintritt in Verhandlungen zu erwägen, wenn die Probleme nicht auf ein Fehlverhalten des anderen zurückzuführen sind, das eine Aufrechterhaltung der Kooperation als nicht zielführend erscheinen lässt. Diese Voraussetzung für eine

---

<sup>569</sup>(vgl. Bierhoff 1991, S.33)

<sup>570</sup>(vgl. Abschnitt 4.2.2)

<sup>571</sup>(vgl. Abschnitt 2.3)

<sup>572</sup>(vgl. Abschnitt 4.1.3)

<sup>573</sup>(vgl. Heussen 2002, S.307ff)

<sup>574</sup>(vgl. Fuchs u. a. 2002, S.54)

Fortsetzung ist beispielsweise bei einer Änderung der Rahmenbedingungen grundsätzlich gegeben. Wird eine Änderung der Leistungen angestrebt, so sollten auch hier endgültige Zugeständnisse erst nach der Bildung der neuen Bilanz vereinbart werden.

Beide Seiten sollten sich bewusst sein, dass durch nicht vereinbarungsgemäßes Verhalten die Reputation und das aufgebaute Vertrauen Schaden nehmen<sup>575</sup>. Dadurch wird die Einleitung späterer Kooperationen zumindest erschwert, wenn nicht sogar gänzlich unmöglich, falls der geschädigte Partner auf eine Wiederholung verzichtet.

**Thesenbaustein 122:** Vertrauen ist wichtig für die Einleitung und langfristige Aufrechterhaltung von Kooperation. Beim Wiedereintritt in Verhandlungen ist eine neue Bilanz der Zugeständnisse zu bilden.

### 4.3 Wichtige Kooperationsfälle bei der Baulandmobilisierung

Die bisher getroffenen Aussagen in diesem Kapitel zum Ablauf gelten grundsätzlich für alle Kooperationsvorhaben der Gemeinde. Sofern die Gemeinde einen vermehrten Einsatz von Verhandlungslösungen anstrebt und ihre Verwaltung über mehrere davon betroffene Abteilungen verfügt, sollte sie zur Vorbereitung die Reorganisation betreiben und ihre Mitarbeiter entsprechend schulen. Auch der Projektablauf von der Planung bis zur Durchführung ändert sich bei den verschiedenen Vertragspartnern nicht grundsätzlich, wobei in einfach gelagerten Fällen Phasen zusammengefasst und Teile weniger umfangreich ausfallen können (z. B. einzelner Grundstückskaufvertrag).

Im folgenden soll vor allem dargestellt werden, wie die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Kooperation in den einzelnen Fällen zu beurteilen sind. Dazu sind die Interessen bzw. Vorteile der Parteien, die Handlungsalternativen, das Machtgefälle bzw. das Tauschpotential, die Teilnehmerzahl, die Anzahl der Konfliktpunkte, der Kreis möglicher Kooperationspartner bzw. das Vertrauensverhältnis, der Zeitdruck und die Organisationsform in den jeweiligen Fällen näher zu betrachten. Darüber hinaus werden einige Aussagen zu einzelnen Punkten des Ablaufs getroffen, die von besonderer Bedeutung sind, und Informationen zu möglichen Kooperationsformen gegeben, soweit sie nicht schon behandelt wurden.

#### 4.3.1 Gemeinde und Investor

Die Interessen von Gemeinde und Investor sind zwar konfligierend hinsichtlich der Aufteilung des planungsbedingten Wertzuwachses, diese Konfliktsituation wird aber überlagert durch ein identisches Interesse an der Schaffung von Baurecht. Der Vorteil der Gemeinde liegt dabei in einer Verbesserung der Kostensituation bzw. der Verfolgung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele. Der Investor profitiert zum einen dadurch, dass er innerhalb des rechtlichen Rahmens an der Gestaltung des Planungsgebietes beteiligt werden kann. Zusätzlich erhält er am Ende ein Baugrundstück, welches mit einer entsprechenden Profitmöglichkeit verbunden ist. Die Handlungsalternativen der Beteiligten sind begrenzt. Die Gemeinde kann eine Entlastung über die Erschließungskosten

---

<sup>575</sup> (vgl. Hauser 1991, S.117)

hinaus nicht erzwingen. Der Investor kommt an ihn belastenden Regelungen nicht vorbei, wenn die Gemeinde die Ausweisung von Baugebieten vom Abschluss eines entsprechenden städtebaulichen Vertrages abhängig macht. Eine autonome Interessendurchsetzung ist demgemäß nicht möglich. Die einzige Alternative besteht daher jeweils in der Wahl eines anderen Kooperationspartners. Aus Sicht der Gemeinde ist aus diesem Grund auch eine regionale Kooperation anzustreben, um vergleichbare Konditionen in den Umlandgemeinden zu erreichen. Die Machtstruktur ist durch ein rechtliches Übergewicht der Gemeinde und einen wirtschaftlichen Vorteil des Investors gekennzeichnet. Abgesehen vom persönlichkeitsimmanenten Einfluss dürften die Tauschpotentiale daher für ein nicht zu großes Gefälle der Verhandlungsmacht sorgen. Durch die bilaterale Konstellation bestehen auch hinsichtlich der Teilnehmerzahl gute Kooperationsvoraussetzungen. Da der städtebauliche Vertrag mit dem Investor in der Regel mehrere Punkte regelt, besteht auch die Möglichkeit, Verhandlungspakete zu bilden. Aus Sicht der Gemeinde bestehen die Kernpunkte aus der Kostenentlastung und der Bereitstellung von Bauflächen für besondere Bevölkerungsgruppen. Eine mögliche Konzession kann in einer größeren Risikoübernahme durch die Gemeinde liegen. Zudem enthält auch die städtebauliche Kalkulation als intersubjektive Methode unvermeidbare Elemente der Subjektivität<sup>576</sup>. Bei den Grundannahmen und der Auswahl der Daten kann daher ebenfalls auf die Interessen des Investors Rücksicht genommen werden. Der Kreis wiederkehrender Vertragspartner der Gemeinde ist überschaubar. Aus diesem Grund werden regelmäßig Erfahrungswerte hinsichtlich des Kooperationsverhaltens der Investoren und persönliche Beziehungen bestehen. Dadurch wird die Einleitung der Kooperation erheblich erleichtert. Zusätzlich ist die Wahrscheinlichkeit eines erneuten Aufeinandertreffens groß, wodurch die Investoren zu einem lauterem Kooperationsverhalten motiviert werden. Der zeitliche Rahmen wird durch die Situation auf dem Immobilienmarkt bestimmt. Grundsätzlich wird die Gemeinde aber bei jeder Planung eines Baugebietes auch eine zügige Bebauung anstreben. Durch die regelmäßig hierarchische Organisationsform besteht auch für die Umsetzungsphase eine gute Basis. Aus einer neutralen Perspektive lässt sich also das Fazit ziehen, dass bei dieser Konstellation sehr gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Kooperation im Sinne eines kompromiss- oder sogar verständigungsorientierten Verfahrens bestehen. Für die Gemeinde bedeutet dieses andererseits, dass sie wegen der hohen Verhandlungsmacht des Investors oftmals nicht alle Forderungen durchsetzen kann.

In Bezug auf den Ablauf der Kooperation ist zunächst festzuhalten, dass eine Koordinationsaufgabe in der Regel nicht gegeben ist, da beide Seiten zur Zusammenarbeit motiviert sind, da es an einseitigen Alternativen mangelt. Bei der Definition der Verteilungsnorm ist zu berücksichtigen, dass diese bei städtebaulichen Verträgen wesentlich durch das Gebot der Angemessenheit und das Koppelungsverbot geprägt wird. Es ist darauf hinzuwirken, dass zunächst das Leistungsprinzip anerkannt wird, so dass grundsätzlich der Gemeinde die vorhabenbezogenen Kosten erstattet werden. Zur Bemessung der rechtlichen Schranke der Angemessenheit können die Ergebnisse früherer Verfahren stützend herangezogen werden. Die städtebauliche Kalkulation trägt zusätzlich zur Transparenz durch Zahlen bei und dient als Kausalitätsnachweis. Sie hat daher

---

<sup>576</sup>(vgl. Ozawa und Susskind 1990, S.181)

auch Bedeutung für die Entkräftung von Korruptionsvorwürfen und die Versachlichung der Diskussion. Sprachprobleme dürften selten auftreten, da auf beiden Seiten fachkundige Vertreter zu erwarten sind. Um bessere Sanktionierungsmöglichkeiten im Sinne der Spieltheorie zu erhalten, ist eine Entwicklung des Baugebietes in sinnvollen Abschnitten in Betracht zu ziehen.

#### 4.3.2 Gemeinde und privater Grundstückseigentümer

Die Interessen sind in dieser Konstellation entgegengesetzt, da beide Seiten zur Generierung eines Vorteils die Realisierung des Planwertvorteils anstreben. Das Problem für den Bauherrn besteht darin, dass für ihn keine Handlungsalternativen bestehen, da die Gemeinde hinsichtlich der Erteilung von Baurecht eine Monopolstellung besitzt. Die Gemeinde kann hingegen im Regelfall ihr Baugebiet auch an anderer Stelle ausweisen. Dadurch entsteht zumindest im Anfangsstadium der Vertragsschlüsse ein großes Machtgefälle zu Gunsten der Gemeinde. Hat jedoch bereits ein großer Teil der betroffenen Eigentümer die Verträge unterschrieben, so können sich die Handlungsoptionen der Gemeinde so weit verengen, dass einzelnen Eigentümer durch eine Verweigerungshaltung erhebliche Verhandlungsmacht zu fällt. Diese wird dadurch begründet, dass nicht einzelne Flächen unbeplant bleiben dürfen. Eine Ausweisung als Grünfläche muss zum einen städtebaulich begründet sein und verspricht zum anderen nur Erfolg, wenn die Flächen nicht in eine Umlegung einbezogen werden müssten. Räumt die Gemeinde den verbliebenen Eigentümern Sonderkonditionen ein, so sollte sie den anderen Eigentümern ebenfalls Nachbesserungen gewähren<sup>577</sup>. Sie genügt damit dem Gebot der Gleichbehandlung und erhöht ihre Reputation als fairer Verhandlungspartner. Die Konstellation ist im Fall von Einzelverhandlungen bilateral, aber mit hohem Aufwand verbunden. Schließen sich die Eigentümer zusammen und einigen sich auf einen Vertreter, so sinkt zwar der Aufwand, aber dafür steigt wegen der demokratisch orientierten Organisation die Tendenz zur Durchsetzung von Maximalforderungen. Da es nur einen Konfliktpunkt gibt, kann die Gemeinde nur dadurch einen erhöhten Anreiz zur Zusammenarbeit schaffen, dass sie zu Gunsten des Eigentümers auf einen Teil des Planwertzuwachses verzichtet. Die mögliche Wiederholungsrate der Kooperation hängt von der Größe des Grundbesitzes des Beteiligten ab. In der Regel wird es aber zu keiner erneuten gemeinsamen Baulandentwicklung kommen. Dadurch nimmt die Wahrscheinlichkeit von Scheinverhandlungen zur Erlangung von Baurecht zu<sup>578</sup>. Hinsichtlich des Zeitdrucks gilt das gleiche wie bei der Kooperation mit dem Investor. Insgesamt gesehen bestehen für eine „echte“ Kooperation keine guten Voraussetzungen. Dafür kann die Gemeinde auf eine bessere Durchsetzung ihrer Interessen hoffen, sofern die Grundstückseigentümer ihre Machtposition nicht erkennen, auf eine Ausübung verzichten oder wegen Defiziten im persönlichen Verhandlungsgeschick nicht ausschöpfen können.

Im Gegensatz zur Zusammenarbeit mit dem Investor stellt sich hier in der Anfangsphase der Verhandlungen ein Koordinationsproblem. Eine Motivation der Grundstückseigentümer kann darüber erfolgen, dass die Kommune auf einen Teil des planungsbeding-

<sup>577</sup> (vgl. Burmeister 2005, S.289)

<sup>578</sup> (vgl. Abschnitt 2.1.4)

ten Wertzuwachses verzichtet. Gleichzeitig ist ihnen aber auch zu verdeutlichen, dass eine Spekulation auf einen höheren Gewinn aussichtslos ist, da eine Baulandausweisung nur erfolgen wird, wenn alle Eigentümer den Regelungen des städtebaulichen Vertrages zustimmen. Die oben beschriebene Vereinbarung von Nachbesserungen kann zudem vertrauensbildend wirken. Hinsichtlich der Sprache ist zu berücksichtigen, dass sie dem Gegenüber anzupassen ist.

**Thesenbaustein 123:** Durch die Gewährung von Nachbesserungsklauseln kann die Gemeinde eine Gleichbehandlung aller Grundstückseigentümer im Plangebiet und die Schaffung eines Vertrauensverhältnisses erreichen.

### 4.3.3 Gemeinde und Investor, Grundstückseigentümer und Nutzer

Die Aussagen zum Verhältnis „Gemeinde zu Investor“ bzw. „Gemeinde zu Grundstückseigentümer“ behalten auch in der hier behandelten Konstellation weitgehend ihre Gültigkeit, hinzu kommen noch die potentiellen Nutzer. Durch die Einbeziehung der Grundstückseigentümer kann sich allerdings das Problem ergeben, dass deren wahrgenommene Wahrscheinlichkeit der Baureifmachung steigt, wodurch der Erwerb der Flächen zum Agrarland- bzw. Bauerwartungslandpreis zusätzlich erschwert wird<sup>579</sup>. Aus der Sicht der Gemeinde bzw. des Investors ist es daher vorteilhafter, wenn sie die Flächen zunächst erwerben und dann in die Kooperation „Gemeinde, Investor und Nutzer“ einsteigen. Das Dilemma bei diesem multilateralen Ansatz liegt zunächst in der Abgrenzung der Kooperationsteilnehmer. Es ist abzuwägen zwischen der Handlungsfähigkeit der Gruppe und der Berücksichtigung aller Interessen. Dem Nachteil der erhöhten Teilnehmerzahl stehen aber auch Vorteile durch die Einbeziehung der Nutzer gegenüber. Für den Investor liegt der motivierende Gesichtspunkt darin, dass er bessere Informationen über die Wünsche der Nutzer erhält und sich dadurch die Vermarktungschancen erhöhen. Er verfügt somit über eine sichere Entscheidungsbasis für sein Investment und kann das Risiko von Fehlinvestitionen verringern<sup>580</sup>. Auch für die Gemeinde ist nachfrageorientiertes Bauen wünschenswert, da dadurch eine adäquate Wohnraumversorgung gewährleistet wird und unnötige Investitionen in eine Baugebietsentwicklung vermieden werden können. Der positive Aspekt für die Nutzer liegt in einer besseren Wohnqualität. Auch wenn die Nutzer somit zum ökonomischen Gelingen beitragen, so ist ihr Tauschpotential doch geringer als das der anderen. Da sie zudem in der Regel über weniger Erfahrungswerte in derartigen Kooperationen verfügen, ist ihre Verhandlungsmacht gering. Es sollte aber trotzdem versucht werden, alle Potentiale so konstruktiv wie möglich zu nutzen. Dazu kann vor allem die Verhandlungsführung beitragen. Die Interessen der Nutzer sind vor allem in der Ideenphase am Beginn und bei der konkreten Planung der Bebauung von Bedeutung. Die Sicherheit über die Möglichkeiten der Einflussnahme ist ein wichtiger Motivationsfaktor. Es ist daher von Bedeutung, dass die Kommune im Vorfeld Leitlinien vor gibt, die finanzielle und rechtliche Margen aufzeigen. Ein Grundsatzbeschluss der Gemeinde kann als entsprechende Orientierung dienen. Zudem wäre

---

<sup>579</sup> (vgl. Abschnitt 3.1.3.2.2)

<sup>580</sup> (vgl. Jakubowski u. a. 2004, S.7)



es denkbar, dass in einem Bebauungsplan nur das städtebauliche Grundkonzept definiert wird, während die Vergabe des Baurechts projektbezogen und nutzungsorientiert in städtebaulichen Verträgen geregelt wird<sup>581</sup>.

**Thesenbaustein 124:** Die Einbeziehung künftiger Nutzer und die Vergabe von Baurecht durch städtebauliche Verträge ermöglicht eine nutzungsorientierte Bebauung. Die Bauleitplanung sollte sich daher auf die Festlegung städtebaulicher Eckdaten beschränken.

Die kooperativen Instrumente unterscheiden sich z. T. deutlich im Hinblick auf Einsatzmöglichkeiten, Kosten, Zeitaufwand, Repräsentativität und Teilnehmerzahl. Das Spektrum reicht von der Perspektivenwerkstatt mit einer Teilnehmerzahl von bis zu tausend Teilnehmern, einer Dauer von bis zu einem Jahr und Kosten von bis zu 250.000 € bis zu kooperativen Workshops mit stark begrenzter Teilnehmerzahl, einer Dauer von ein oder zwei Tagen und Kosten, die unter 5000 € liegen. Die Wahl des Instrumentes kann aber nicht von einer einfachen Kosten-Nutzen-Rechnung abgeleitet werden, da dem vergleichsweise gut bestimmbar Aufwand an Zeit und Geld ein nur schwer kalkulierbarer Mehrwert gegenüber steht (z.B. Qualität der Bebauung). Es handelt sich daher um eine über den finanziellen Aspekt hinaus gehende Abwägungsentscheidung, ob ein trilaterales Verfahren durchgeführt werden soll<sup>582</sup>. Ein Beispiel für eine erfolgreiche integrale Kooperation ist die Entwicklung von 80 Wohneinheiten in Hannover<sup>583</sup>. Dabei wurde in der Planungsphase ein Projektbeirat gegründet, der mit Repräsentanten der betroffenen Ämter, dem Bauträger und privaten Interessenvertretern besetzt wurde. Die Aufgabe bestand zunächst in der Beratung des Investors und der Durchführung eines Architekturwettbewerbs. In der Umsetzungsphase arbeitete der Bauträger zunächst vor allem mit der Kommune zusammen, die die Umsetzung der in den städtebaulichen Verträgen vereinbarten Standards kontrollierte. Im weiteren Verlauf erfolgte eine zunehmende Einbeziehung der Mietinteressenten. In diesem Beispiel bestand zwar schon Baurecht, aber der Ablauf ist auch für die Neuentwicklung eines Gebietes denkbar. Insbesondere die positiven Erfahrungen mit dem Beirat sind auch auf die Schaffung von Planungsrecht übertragbar.

Einen besonderen Kreis von Nutzern bilden die „bedürftigen Haushalte“. Die diesbezügliche Wohnraumschaffung ist einerseits mit besonderen Problemen verbunden, ungeachtet dessen hat aber die kooperative Mobilisierung von Wohneinheiten mittlerweile einen erheblichen Umfang erreicht. Als problematisch erweisen sich oft der besondere Unterstützungsbedarf (z. B. Haftentlassene oder Suchtkranke), die Verteilung des Vermietungsrisikos (erhöhte Mietausfälle und Renovierungskosten) sowie die unzureichende Belegungssteuerung und Bedarfsgerechtigkeit des mobilisierten Kontingents. Eine Einbindung des sozialen Trägers ist daher unerlässlich. Übernimmt dieser zusätzlich eine Bürgschaft für Mietausfälle, so können durch die Schaffung regelmäßiger Mieteinnahmen und konfliktfreier Nachbarschaften wesentliche motivierende Momente für die Mit-

<sup>581</sup> (vgl. Kyrein 2000, S.42ff)

<sup>582</sup> (vgl. Jakubowski u. a. 2004, S.7)

<sup>583</sup> (vgl. Fuchs u. a. 2002, S.26ff)

wirkungsbereitschaft des Investors begründet werden<sup>584</sup>.

**Thesenbaustein 125:** Werden Belegungsrechte für bedürftige Haushalte vereinbart, so sollte der soziale Träger in die Kooperation eingebunden werden. Eine Mietbürgschaft durch den Träger führt zu einer weiteren Verbesserung der Kooperationsmöglichkeiten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich die Kooperation schwieriger gestaltet als in bilateralen Beziehungen. Der Erfolg hängt von der Motivation der Teilnehmer und vor allem auf der Nutzerseite auch von deren persönlicher Eignung ab. Wie die Praxis zeigt, sind aber bei einem guten Projektmanagement zufrieden stellende Ergebnisse möglich.

#### 4.3.4 Regionale Kooperation (Gemeinde und Gemeinde)

In der kommunalen Praxis setzt sich mehr und mehr die Erkenntnis durch, dass interkommunale Kämpfe sowohl regionalen Belangen schaden als auch für die einzelnen Gemeinden auf Dauer mit Wohlfahrtsverlusten verbunden sind<sup>585</sup>. Die Bedeutung regionaler Kooperation nimmt daher zu.

Wesentliche Vorteile der Gemeinden liegen in einer abgestimmten Siedlungsentwicklung, einer flächensparenden und damit nachhaltigen Bodennutzung, einer verbesserten Steuerung der Bodenpreise, der möglichen Schaffung von Freiraumverbundsystemen und einer verbesserten Auslastung der Infrastruktur. Die Alternative liegt in der weiterhin eigenständigen Siedlungsentwicklung. Die Machtverhältnisse sind daher ausgeglichen. Als mögliches Tauschpotential können die Vereinbarung von wechselseitigen Ausweisungen von Baugebieten oder die Übereinkunft über Ausgleichszahlungen angesehen werden. Die Zahl der Kooperationsteilnehmer hängt von den örtlichen Gegebenheiten ab. Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass eine große Menge beteiligter Gemeinden (mehr als zehn) die Gefahr des Scheiterns signifikant vergrößert<sup>586</sup>. Die Anzahl der Konfliktpunkte hängt vom angestrebten Umfang der Kooperation ab. Vorteilhaft ist die Verhandlung über mehrere Entwicklungsgebiete oder die Erweiterung der regionalen Kooperation über die Bauleitplanung hinaus. Durch die hierarchische Organisation bestehen gute Umsetzungschancen für einmal getroffene Vereinbarungen. Für den eigentlichen Kooperationsprozess bestehen damit gute Voraussetzungen. Das Problem besteht vor allem in der Initiierung einer gemeinsamen Planung. Die Kommunen scheuen vor allem die Aufgabe ihrer Planungshoheit bzw. von Teilen davon. Zudem besteht oftmals die Angst vor Folgekosten durch die Erstellung bzw. Unterhaltung von Infrastruktureinrichtungen und im Fall der Vereinbarung von Belegungsrechten für sozial Schwache. Insbesondere der letztgenannte Grund führt dazu, dass sich die Kooperation zwischen der Stadt und den Umlandgemeinden schwieriger gestaltet als deren Zusammenarbeit untereinander. Zur Lösung des Koordinationsproblems bietet sich die Einleitung des Dialogprozesses in Regionalkonferenzen an<sup>587</sup>. Sind die ersten Kontakte geknüpft, so empfiehlt

---

<sup>584</sup> (vgl. Berendt u. a. 2000, S.3ff)

<sup>585</sup> (vgl. Einig 2003, S.115)

<sup>586</sup> (vgl. Bunzel u. a. 2002, S.164)

<sup>587</sup> (vgl. Spangenberger 2004, S.115)

sich zunächst eine Zusammenarbeit in weniger konfliktreichen Themenbereichen, um das gegenseitige Vertrauen zu stärken. Erst nach einer Einübung und Verstetigung der Kooperation bestehen gute Voraussetzungen für die Lösung der prekären Verteilungskonflikte.

**Thesenbaustein 126:** Die regionale Kooperation bedarf in besonderem Maß der Initiierung und Pflege.

Die Möglichkeiten der Zusammenarbeit sind weit gespannt und werden im folgenden in den Grundzügen vorgestellt. Die Darstellung gehört zwar nicht zu den sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen im engeren Sinne, sie wird aber benötigt, um die regionale Kooperation als wichtige Vorstufe der städtebaulichen Verträge zu konkretisieren.

Beim Planungsverband, der in § 205 BauGB näher geregelt ist, handelt es sich um einen freiwilligen Zusammenschluss durch öffentlich-rechtlichen Vertrag. Soll diesem die Planungshoheit übertragen werden, so ist dafür zudem eine Satzung erforderlich. In der Regel erhält der Verband die Befugnisse zur Aufstellung des Flächennutzungsplans. Er kann darüber hinaus auch das Recht zur Aufstellung eines gemeinsamen Bebauungsplans für das Gesamtgebiet oder Teile davon erhalten. Entschließen sich die Kommunen für die Aufstellung additiver Bebauungspläne, so verbleibt ihnen die Planungshoheit und es erfolgt lediglich die Vereinbarung eines Rahmenplans, zu dessen Einhaltung sie sich vertraglich verpflichten. Analog dazu handelt es sich bei der Erstellung additiver Flächennutzungspläne um eine freiwillige gemeinsame Planung, wobei die verfahrensrechtlichen Schritte den jeweiligen Gemeinden vorbehalten bleiben. Eine Form mit höherer Bindungswirkung stellt der gemeinsame Flächennutzungsplan nach § 204 BauGB dar. Dabei wird in einem gemeinsamen Verfahren eine Lösung erarbeitet, die von den einzelnen Gemeinden verfahrensrechtlich zu beschließen ist. Die Beschlussfassung bezieht sich aber auf den gesamten Plan, wodurch sich grundsätzlich keine Partei einseitig von den vereinbarten Flächendarstellungen lösen kann. Sind nur Teilbereiche von der gemeinsamen Planung betroffen, so können die Gemeinden nach § 204 Abs. 1 Satz 4 auch Vereinbarungen über die Darstellungen in den einzelgemeindlichen Plänen treffen. Es handelt sich dabei um sonstige städtebauliche Verträge gemäß § 11 Abs. 4 BauGB. Soll die Zusammenarbeit zunächst informell gehalten werden, so bietet sich zur Institutionalisierung der Abstimmung eine kommunale Arbeitsgemeinschaft an.

Die Wahl der Form hängt vor allem vom Ausmaß des Kooperationsbedarfs ab. Wird die Zusammenarbeit nur für wenige räumliche bzw. sachliche Teilbereiche angestrebt, so bieten sich die städtebaulichen Verträge über die Darstellungen im Flächennutzungsplan an. Eine organisatorische Unterstützung kann durch die kommunalen Arbeitsgemeinschaften erfolgen. Zielt die Kooperation hingegen weitgehend auf eine Gesamtplanung ab, so sind grundsätzlich der additive oder gemeinsame Flächennutzungsplan oder die Planung durch den Verband vorzuziehen. Die engere Wahl hängt zum einen davon ab, ob die Gemeinde zur Aufgabe des eigenen Planungsrechts bereit ist. Zum anderen spielt es eine Rolle, wie hoch der Koordinationsaufwand bei rechtlich eigenständigen Plänen im Vergleich zum Aufwand bei der Gründung einer übergeordneten Organisationseinheit ist. Der Anteil der gemeinsamen Bebauungspläne an den bundesweit aufgestellten verbindlichen Bauleitplänen liegt lediglich im Promillebereich. Sie sind daher von unter-

geordneter Bedeutung<sup>588</sup>.

Die grenzüberschreitende Baulandmobilisierung kann durch die Gründung regionaler Grundstücksgesellschaften sinnvoll unterstützt werden. Sie ermöglichen den Aufbau von Flächenpools, die vor allem für anstehende Kompensationsmaßnahmen benötigt werden.

**Thesenbaustein 127:** Die Gründung einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft ist grundsätzlich sinnvoll. Für die Bepanung von Teilbereichen bieten sich städtebauliche Verträge an. Bei der Gesamtplanung sind die Vor- und Nachteile übergreifender Planungsverfahren abzuwägen.

Wie bereits ausgeführt wurde ist die Vereinbarung von Ausgleichszahlungen eine Möglichkeit, um die Tauschrelationen zwischen den Gemeinden in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Die Bemessung eines Vorteilsausgleichs begegnet jedoch gewissen Schwierigkeiten. Insbesondere ist die Veränderung der Einnahmesituation durch indirekt wirkende Faktoren schwer bestimmbar. Ziehen überdurchschnittlich einkommensstarke Bevölkerungsgruppen zu, so erfolgt eine gewisse Kompensation durch den kommunalen Finanzausgleich. Im gegenteiligen Fall erhöht sich zwar der Anteil aus dem Finanzausgleich, aber dafür sind erhebliche Folgekosten zu befürchten (z. B. ALG II). In der Praxis werden daher oftmals nur Regelungen zu der Verteilung der direkten Einnahmen aus dem Planungsverfahren getroffen. Hierzu zählen vor allem die Gewerbe- und Grundsteuer. Um eine adäquate Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen herbeizuführen, sind aber auch die Belastungen zu berücksichtigen. Dazu gehört neben der Finanzierung und dem Betrieb von Wohnfolgeeinrichtungen auch die Lastentragung bei der Vereinbarung von Belegungsrechten.

Gerade die weichen Kooperationsformen, die eine Verständigung über gemeinsame Entwicklungs- und Qualitätsziele zur Aufgabe haben, gewinnen an Bedeutung. Aus dieser informellen Phase heraus können verbindlichere Kooperationen entstehen. Die raumordnerischen Verträge, die vor allem der Sicherung der regionalen Ziele und der Herbeiführung eines Kosten-Nutzen-Ausgleichs dienen, ergänzen insoweit die auf die Bauleitplanung bezogenen städtebaulichen Verträge<sup>589</sup>.

Einen zusätzlichen Schub könnte die regionale Kooperation durch die Einführung ökonomischer Steuerungsinstrumente erhalten. Darunter sind finanzielle Anreizmechanismen zu verstehen, die flächenverbrauchsintensives Verhalten der Kommunen bestrafen oder schonendes Verhalten belohnen. Der Vorteil gegenüber dem ordnungsrechtlichen Ansatz liegt in den flexibleren Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden. Eine denkbare Ausgestaltung liegt in der Zuweisung „handelbarer Flächenausweisungsrechte“. Dabei erhält jede Kommune für einen bestimmten Zeitraum ein gewisses Kontingent an Zertifikaten. Raumordnungspolitische Präferenzen werden dadurch berücksichtigt, dass die Vorzugsgebiete eine höhere Zuteilung erhalten und diese auch nur untereinander handeln dürfen. Das Hauptproblem liegt dabei in der Mengendeckelung. Aus diesem Grund ist die Einführung einer „Baulandausweisungsumlage“ als sinnvoller zu erachten. In diesem Modell wird die Ausweisung von Bauflächen bepreist. Dabei ist es auch denkbar,

<sup>588</sup> (vgl. Bunzel u. a. 2002, S.35ff)

<sup>589</sup> (vgl. Einig 2003, S.119)

dass ein gewisses Kontingent von der Zahlungspflicht befreit wird oder unterschiedliche Sätze je nach Nutzungsart eingeführt werden (z. B. Gewerbe- und Wohngebiet). Die Zurückverteilung an die Kommunen kann über Fondsmodelle erfolgen. Die Berücksichtigung raumstruktureller Vorgaben wird durch die Ausweisung ermäßigter Abgabesätze ermöglicht. Eine Verdopplung der ökologischen Wirkung kann dadurch erreicht werden, dass die Rückverteilung der Mittel nach entsprechenden Kriterien erfolgt. Förderfähig könnten beispielsweise die Schaffung von Erholungsräumen oder Innenverdichtungsmaßnahmen sein<sup>590</sup>. Auch wenn die wünschenswerte bundesweite Einführung unterbleibt, so kann dieses Schema zumindest als Orientierung für die Formulierung eines verbesserten Vorteilsausgleichs herangezogen werden.

**Thesenbaustein 128:** In den Kosten-Lasten-Ausgleich der Kommunen gehen in der Regel die direkten Einnahmen aus dem Projekt und die maßnahmenbezogenen Folgekosten ein. Eine Alternative besteht in der Vereinbarung von Baulandausweisungsumlagen und eines Rückverteilungsschlüssels.

---

<sup>590</sup> (vgl. Krumm 2005)



## Kapitel 5

# Integriertes Handlungskonzept

Nach der durchgreifenden theoretischen Analyse werden die gewonnenen Ergebnisse in diesem Kapitel zu einer Synthese in Form von Handlungsthesen zusammengeführt. Die Grundstruktur orientiert sich dabei am zeitlichen Ablauf der verschiedenen Maßnahmen<sup>591</sup>. Am Anfang steht daher die Prüfung, ob überhaupt ein Bedarf an Wohnbauland steht. Im Anschluss werden die Vorarbeiten vorgestellt, die die Baulandmobilisierung unabhängig vom konkret zu entwickelnden Gebiet erleichtern. Nachfolgend werden Voraussetzungen aufgezeigt, die die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Ablaufs kooperativer Verfahren erhöhen. Wenn die Gemeinde ihre Vorbereitungen getroffen hat und nach der Prüfung der Voraussetzungen für eine kooperative Lösung zum Schluss gekommen ist, dass sie in die Kooperation eintreten möchte, so hat sie zunächst die anzustrebenden Vertragsinhalte zu definieren. Diese Inhalte sind durch eine städtebauliche Kalkulation hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Angemessenheit zu prüfen. Bei einem negativen Ergebnis ist eine Optimierung durchzuführen oder es sind die Inhalte zu ändern, woran sich eine erneuter Berechnungsdurchlauf anschließt. Wird das Ergebnis positiv bewertet, so schließt sich die Definition der Sicherungsinstrumente an. Mit diesem Vertragsentwurf kann in die Verhandlung gegangen werden. Auch hier können sich Änderungen der Inhalte ergeben, wodurch eine erneute Kalkulation und Sicherung der Ergebnisse nötig wird. Am Ende steht die Umsetzung des Vertrages.

Es versteht sich von selbst, dass nicht in jeder Gemeinde alle vorgestellten Schritte von der Vorbereitung bis zur Durchführungskontrolle zur Anwendung kommen werden. Der modulare Aufbau soll es aber ermöglichen, dass die Gemeinden je nach den örtlichen Voraussetzungen und der Wahl des Entwicklungsweges auch einzelne Teile nutzen können. Zur Umsetzung der relevanten Bausteine sind die jeweils zugehörigen Ausführungen in den vorstehenden Kapiteln heranzuziehen.

---

<sup>591</sup> (vgl. Abb. 5.1)

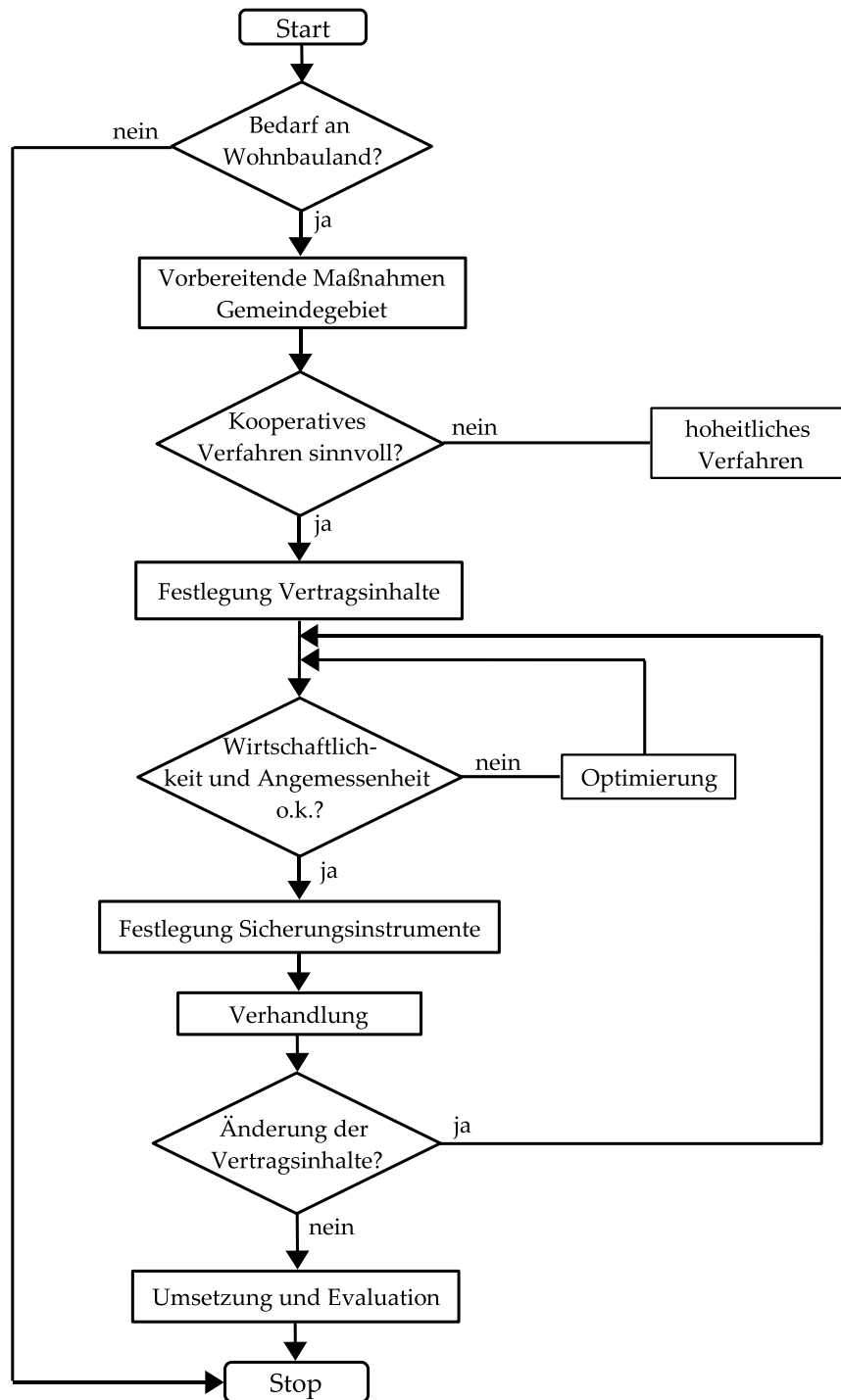


Abbildung 5.1: Grundstruktur des Prozesses der Baulandschaffung



## 5.1 Bestimmung des Bedarfs an Wohnbauland

Zunächst ist zu eruieren, ob überhaupt die Notwendigkeit der Baulandschaffung besteht.

**Beschreibung und laufende Beobachtung des Wohnungsmarktes sowie Ermittlung des Baulandbedarfs:**

- Es sind die Handlungsmotive der Wohnsitzwechsler zu erforschen und die strukturellen Daten der ab- bzw. zuwandernden Haushalte zu erfassen (1, 2)<sup>592</sup>.
- Bei der Beobachtung des Wohnungsmarktes hat eine Trennung nach Teilmärkten zu erfolgen (68).
- Für größere Gemeinden (insbesondere kreisfreie und große kreisangehörige Städte) ist ein Wohnungsmarktbeobachtungssystem einzuführen. Bausteine sind die Erfassung qualitativer Daten, Auswertung und Frühwarnsystem, Einflechtung von Expertenmeinungen und eine jährliche Berichterstattung (69).
- Der Bedarf an Wohnfläche im Außenbereich ergibt sich durch die Subtraktion der Reserven im Innenbereich vom Gesamtbedarf und ist mit Erfahrungswerten in Bruttowohnbauland umzurechnen. Das Wohnflächenpotential im Innenbereich kann durch die Auswertung eines zu führenden Baulandkatasters bestimmt werden (71, 72).
- Daraus lassen sich auch für die Regionalplanung quantitative Zielvorgaben ableiten (66).

## 5.2 Vorbereitende Maßnahmen

Ist ein Bedarf gegeben, so kann die Baulandmobilisierung im Gemeindegebiet durch die folgenden Vorarbeiten verbessert werden:

**Regionale Kooperation und informale Netze:**

- Es sind informale Netzwerke aufzubauen, da diese die Bereitschaft zur Zusammenarbeit und zu Kompromissen erhöhen (102, 122).
- Die regionale Kooperation zwischen Gemeinden, bei denen ein funktionaler Zusammenhang besteht, ist insbesondere einzuleiten für die Schonung natürlicher Ressourcen, die Vermeidung von Fehlinvestitionen bei der Baulandentwicklung und eine sinnvolle Auslastung der Infrastruktur. Dadurch wird zudem der Pool potentieller Bauflächen vergrößert, die Abstimmung der Bedingungen für die Baulandausweisung verbessert und die Datengewinnung zum Wanderungsverhalten erleichtert (3, 65, 2, 70).

---

<sup>592</sup> (Nummern der verwendeten Bausteine, um dem Leser das Auffinden der zur Vertiefung geeigneten Stellen zu erleichtern)

- Es ist zu beachten, dass die regionale Kooperation in besonderem Maß der Initiierung und Pflege bedarf. Daher ist grundsätzlich die Gründung einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft sinnvoll. Städtebauliche Verträge bieten sich vor allem für die Beplanung von Teilbereichen an (126, 127).
- Um die Mitwirkungsbereitschaft der Kommunen zu erhöhen, ist ein Kosten-Lasten-Ausgleich zu vereinbaren. Eine Alternative besteht in der Vereinbarung von Baulandausweisungsumlagen und eines Rückverteilungsschlüssels (65, 128).
- Werden Belegungsrechte für bedürftige Haushalte vereinbart, so sollte der soziale Träger eingebunden werden. Übernimmt dieser eine Mietbürgschaft, so verbessern sich die Kooperationsmöglichkeiten weiter (125).

#### **Wohnbaulandbeschluss und Eigengesellschaft:**

- Ein Wohnbaulandbeschluss ist insbesondere dann zu fällen, wenn das Hortungsverhalten der Grundstückseigentümer das Marktgeschehen beeinträchtigt (63, 66).
- Die Gemeinde sollte bei der Baulandschaffung das gesamte Instrumentarium des BauGB in Betracht ziehen. Die Auswahl hängt von der Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer und Investoren und der Finanzkraft der Gemeinde ab (73).
- Der Grundsatzbeschluss sollte auf breiter politischer Basis gefällt werden, die Ziele und Notwendigkeiten formulieren, die Wege der Baulandbereitstellung benennen und zum Ausdruck bringen, dass unabhängig von der Wahl des Entwicklungsweges eine Kostenbeteiligung der Alteigentümer verlangt wird. Soll Bauland unter dem Marktwert für bestimmte Bevölkerungsgruppen bereit gestellt werden, so ist durch eine sinnvolle Preisgestaltung zu gewährleisten, dass es zu keiner Verschwendung von Baurechtspotentialen kommt (75, 63).
- Als begleitende Elemente sind eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit und eine vorausschauende Bodenbevorratung einzusetzen (76).
- Will die Gemeinde den Zwischenerwerb betreiben, so bietet sich die Gründung einer Eigengesellschaft in Form einer GmbH an. Bei der Beteiligung Dritter ist abzuwägen zwischen finanziellen Vorteilen und dem Verlust an Einflussmöglichkeiten. Zudem sind steuer- und wettbewerbsrechtliche Vorschriften zu beachten (34, 78).

#### **Reorganisation:**

- Die Verwaltung ist umzustrukturieren. Der Umbau sollte bereits im Vorfeld des Baulandbeschlusses erfolgen (70, 74).
- Es sollte eine Lenkungsgruppe auf Abteilungsleitersebene installiert werden, die für Projekte ressortübergreifende Teams bildet und mit der nötigen Entscheidungsbezug ausstattet (74, 103).

- Bei den Vertretern der betroffenen Fachdisziplinen sollte es sich um pragmatische Vertreter mit einer kooperativen Handlungsorientierung handeln (88, 89, 105).
- Aber auch ohne Reorganisation ist im Konfliktfall auf eine echte Problemlösung hinzuarbeiten (104).
- Das Kooperationsvermögen der Akteure sollte durch Schulungen gesteigert werden (27, 99).

### 5.3 Voraussetzungen für kooperative Verfahren

Bestimmte Bedingungen erhöhen die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Kooperationsverlaufs. Die Teilnehmer sollten sich daher vor der Aufnahme der Verhandlungen vergewissern, inwiefern die unten genannten Voraussetzungen gegeben sind, um sich nötigenfalls auf die Problemquellen einstellen zu können bzw. andere Entwicklungswege zu wählen.

#### Wirtschaftliche Voraussetzungen:

- Hohe Mieten und niedrige Kapitalmarktzinsen fördern die Investitionstätigkeit. Die Wohnflächenproduktion lässt sich bei steigenden Wohnflächenpreisen umso länger aufrecht erhalten, je weniger sich die Nachfrage bei steigendem Wohnflächenangebot vermindert, je weniger Bauland zur Produktion der Wohnflächen benötigt wird und je mehr der Produktionsfaktor Wohnbauland durch Bauleistungen ersetzt werden kann (51, 54). Anders ausgedrückt: Die Investitionsbereitschaft steigt, wenn die Zinsen niedrig sind, ein stetiger Nachfrageschub besteht und eine hohe baurechtliche Ausnutzbarkeit der Bauflächen gegeben ist.
- Der Grundstückseigentümer wird sofort verkaufen, wenn er eine Preissteigerungsrate erwartet, die unter dem Kapitalmarktzinssatz liegt. Andernfalls wird er seinen Besitz horten (52, 53). Das heißt mit anderen Worten, dass für die Verkaufsbereitschaft die subjektive Einschätzung des Verkäufers eine entscheidende Rolle spielt. Dabei sind insbesondere die Knappheit des Angebotes an Wohnbauland und die erwartete Gewinnspanne von Bedeutung.
- Durch die Kostenregelung und den transparenteren Zeitraum bis zur Baurechtschaffung, die sich aus dem städtebaulichen Vertrag ergeben, kann die Gemeinde den Beginn des Erwerbs von Bauerwartungsland durch den Bauherrn und dessen Bereitschaft zur Übernahme von Folgekosten beeinflussen (55, 59, 62).
- Die maßnahmenbedingten Kosten nach dem Vertragsabschluss haben keinen Einfluss auf die Entscheidung des Bauherrn, die Grundstücke selbst zu nutzen oder weiter zu veräußern. Bei Eigennutzung sollte sich der Bauherr vor Abschluss des Vertrages über den Einsatz der Produktionsmittel im klaren sein (56, 57).

- Je weniger potentielle Bauflächen verbleiben und je höher die Nachfrage ist, desto näher wird der von den Eigentümern geforderte Preis für Bauerwartungsland an dem für Wohnbauland liegen und desto stärker ist das Hortungsverhalten. Städtebauliche Verträge bedürfen daher in Ballungsgebieten der Unterstützung durch die eingangs beschriebenen vorbereitenden Maßnahmen der regionalen Kooperation und des Wohnbaulandbeschlusses (58, 60).

#### **Die Kooperationsituation:**

- Um die Chancen für Verhandlungslösungen richtig einschätzen zu können, sind Kenntnisse über die Aufnahme von Verhandlungen, deren erfolgreichen Abschluss und die dauerhafte Sicherung der Ergebnisse notwendig (4).
- Kooperationsfördernde Punkte sind: Geringes Konfliktausmaß, mehrere Streitpunkte, annähernd gleiche Machtverhältnisse, geringe Teilnehmerzahl, bestehendes Vertrauensverhältnis, hohe Sachkomplexität, gewisser Zeitdruck und Interaktionsregeln. Zudem müssen die Tauschpotentiale so verteilt sein, dass sich beide Seiten in der Bilanz besser stehen als vor dem Tausch (86, 90).
- Hinsichtlich der Organisationsform gilt, dass hierarchische Strukturen die Anbahnungsphase erschweren, dafür aber die Umsetzung erleichtern. Bei multizentralen Organisationen ist es umgekehrt. Andererseits können sich die Akteure durch interne Interaktionsnetze und die Doppelfunktion im Innen- und Außenverhältnis erhebliche Handlungsspielräume verschaffen (95, 94).

#### **Sonstige Voraussetzungen:**

- Die Einbeziehung künftiger Nutzer und die Vergabe von Baurecht durch städtebauliche Verträge ermöglicht eine nutzungsorientierte Bebauung. Die Bauleitplanung sollte sich daher in diesen Fällen auf die Festlegung städtebaulicher Eckdaten beschränken (124).
- Zur Informationserfassung in der Vorbereitungsphase der Verhandlungen bieten sich projektbezogene Checklisten an, die für alle Vertragsparteien abzuarbeiten sind (109).

## **5.4 Vertragserstellung**

Bei den internen Überlegungen hinsichtlich des Zeitpunktes des Vertragsabschlusses, den möglichen Inhalten nach § 11 BauGB und dem Vertragsdesign sind folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Der Abschluss des Vertrages muss zu einem Zeitpunkt erfolgen, an dem die Planung eine genügende Ausprägung erlangt hat, um eine sachgerechte Regelung der Inhalte zu ermöglichen, aber dem privaten Partner noch kein Genehmigungsanspruch erwachsen ist (17).

- Die Zuordnung der Aufwendungen zu den Folgemaßnahmen muss explizit nachgewiesen werden. Gegebenenfalls sind die Kosten entsprechend zu splitten. Die Folgeeinrichtungen müssen zudem in einem zeitlichen Rahmen fertig gestellt werden, der den Bewohnern eine sinnvolle Nutzung gestattet. Unterhaltungskosten können regelmäßig nicht übertragen werden. Die Vereinbarung einer Spende ist grundsätzlich zulässig, wenn die Gemeinde mit dem Betrag ein durch § 1 BauGB gedecktes Ziel verfolgt (13-16).
- Es ist zu beachten, dass eine Abschöpfung des planungsbedingten Wertzuwachses für Kosten, die aus Regelungen nach § 11 BauGB entspringen, bis zu einer Höhe von 50 % nach herrschender Rechtsauffassung zulässig ist. Die Möglichkeit einer weitergehenden Belastung richtet sich nach dem Einzelfall. In der Praxis werden bis zu zwei Drittel des Wertzuwachses abgeschöpft. Die Ergebnisse normgerechter Kooperation können stützend zur Beurteilung der Angemessenheit herangezogen werden. Eine Abschätzung der maximal vom Investor akzeptablen Kosten gelingt über die Formel: Folgekosten =  $(1 - \text{Wartezeit mit Vertrag} / \text{Wartezeit ohne Vertrag}) \cdot \text{Baulandpreis}$ . Die zeitliche Begrenzung von Nutzungsbindungen liegt bei 10-15 Jahren. Zudem ist das Prinzip der Gleichbehandlung innerhalb des Plangebietes zu beachten (22, 19, 91, 59, 20, 21).
- Bei der Vergabe von Planungsverträgen muss die Gemeinde auf die Neutralität des Auftragnehmers achten. Dieses gilt insbesondere dann, wenn die Arbeiten Einfluss auf das Abwägungsergebnis im Zuge der Bauleitplanung haben können. Zudem ist die Kostentragung zu regeln. Gegenüber dem Investor darf sich die Gemeinde weder zum Erlass einer bestimmten Satzung noch zur Förderung der Interessen des Vertragspartners verpflichten (23, 24).
- Für die Durchführung einer freiwilligen Umlegung ist ein Neuordnungsbedarf nachzuweisen. Die Bodenordnung und die Bauleitplanung sollten parallel voran getrieben werden. Von den amtlichen Regelungen zum Vorteilsausgleich kann dabei abgewichen werden (25, 26).
- Die Modalitäten einer ggf. notwendigen Beseitigung von Altlasten oder anderen Hindernissen bei der Bebauung sind zu regeln (28).
- Es ist zu beachten, dass die Laufzeit von Verträgen bezüglich der Nutzung von Energieversorgungsanlagen maximal 10 Jahre betragen sollte (30).
- Bei großen Landschaftspflegemaßnahmen und räumlich getrennt liegenden Ausgleichsflächen sollte die Gemeinde den Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft selbst durchführen, wobei die Kosten vom Vorhabenträger zu übernehmen sind. Pflegemaßnahmen können bis zu einer Dauer von 5 Jahren vereinbart werden (31, 32).
- Zur Deckung des Wohnbedarfs förderungswürdiger Bevölkerungsgruppen kann die Gemeinde den Zwischenerwerb, das Vertragsmodell oder die freiwillige Umlegung zur Anwendung bringen. Die Grunderwerbs- und veräußerungsgeschäfte

sollten auch öffentlich-rechtlichen Maßstäben standhalten können. Eine Alternative besteht in der Vergabe von Erbbaurechten. Im Rahmen der Einheimischenmodelle ist darauf zu achten, dass auf die nachzuweisende wirtschaftliche Schwäche der Einheimischen gegenüber den finanzkräftigen Zuzugswilligen abgehoben wird und nicht allein auf das Merkmal Heimat. Zudem muss Ortsfremden der Grunderwerb zu normalen Marktbedingungen möglich bleiben. Die Ausübung von Planungsdruck im Rahmen der Modelle ist nur dann unbedenklich, wenn damit keine rein monetären Interessen verfolgt werden (33, 5, 7, 8, 37).

- Als weitere rechtliche Bindungen zur Wohnflächenbereitstellung für Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen können vereinbart werden: Verpflichtung des Bauherrn zur Errichtung von Wohnungen mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus, die Belegung bzw. Besetzung von Wohnungen, das Recht zur Benennung von Mietern, Mietbeschränkungen sowie ein Vorkaufsrecht des Mieters bei der Umwandlung in Eigentumswohnungen. Werden Rechte zu Gunsten bedürftiger Haushalte vereinbart, so sollte der soziale Träger in die Kooperation eingebunden werden. Eine Mietbürgschaft durch den Träger führt zu einer weiteren Verbesserung der Kooperationsmöglichkeiten (35, 125).
- Folgekosten können nur für gemeindliche Einrichtungen bei Bauprojekten mit einem nicht unerheblichen Umfang geltend gemacht werden. Interne Personal- und Sachkosten können für die Vorbereitung von Verfahrensschritten übertragen werden, nicht aber für die förmlichen Beschlüsse, die nicht auf Dritte übertragbar sind. Aufwendungen für den laufenden Betrieb der Folgeeinrichtungen sind in der Regel ausgeschlossen (38).
- Die Liste der in § 11 BauGB genannten Vertragsgegenstände ist nicht abschließend. Weitere Regelungsinhalte erfahren ihre Grenzen durch die Ergebnisse von Rechtsprechung und Literatur sowie das Koppelungsverbot und das Gebot der Angemessenheit. Betrifft der Vertrag die Erschließung, so sind die §§ 124 ff BauGB zu beachten und es sollte eine Ablösungsvereinbarung angestrebt werden (6, 39, 40).
- Der Abschluss des städtebaulichen Vertrages muss (auch) aus städtebaulichen Gründen erfolgen (36).
- In die Rechte Dritter darf durch den Vertrag nicht unmittelbar eingegriffen werden (9).
- Die Formulierung des Vertragstextes sollte sorgfältig und risikofrei erfolgen, ansonsten ist auf die Trennbarkeit der Vertragsteile zu achten. Darüber hinaus sollte ein konstruktiver Stil gewählt und sollten unnötige Inhalte vermieden werden. Komplexe Sachverhalte sind möglichst in die Anlage zu verweisen (48, 115, 40).
- Wenn die betroffenen Grundstückseigentümer durch die Nichtberücksichtigung bei der Baulandentwicklung in existenzielle Not geraten, so ist auf eine besonders sorgfältige Vertragsgestaltung zu achten, da der Amtsträger bei einer rechtswidrigen Formulierung Gefahr läuft, sich der Erpressung schuldig zu machen (49).

- Lässt sich ein Amtsträger vorsätzlich unrechtmäßige Vorteile für sich oder die Gemeinde versprechen, so macht er sich der Vorteilsnahme schuldig. Die Gefahr der Entstehung illegitimer Koppelgeschäfte beruht vor allem darauf, dass korruptionsähnlichen Vorgängen und Tauschprozessen gleiche Verhaltenslogiken zu Grunde liegen (50, 92).
- Wichtige Werkzeuge bei der Vertragserstellung sind Checklisten, Vertragssammlungen und Vertragsmuster (113).
- Treten im Vertrag Klauseln auf, so sind diese neben dem gesamten Vertrag einzeln auf ihre Angemessenheit hin zu prüfen. Hinsichtlich der Anwendbarkeit der Regelungen zu den AGB ist die Entwicklung des europäischen Rechts und der Rechtsprechung zu beachten (11, 12).
- Die Entwicklung hin zum Verwaltungskooperationsgesetz ist aufmerksam zu verfolgen (10).
- Es empfiehlt sich, mit einem intensiv abgestimmten Vertragsentwurf in die Verhandlung zu gehen (112).

Mittels einer städtebaulichen Kalkulation ist die Wirtschaftlichkeit und die Angemessenheit des Vorhabens zu prüfen:

- Die Kalkulation dient wirtschaftlichen Interessen, als Abwägungskriterium und als Nachweis der Angemessenheit. Für eine gemeinsame Durchführung bedarf es eines besonderen Vertrauensverhältnisses (85, 18).
- Hinsichtlich der Angemessenheitsprüfung ist zu berücksichtigen, dass die Einstellung der Kapitalkosten des Investors umstritten ist (18).
- Insbesondere bei frühen Grundstückskäufen, wo noch keine konkreten Vorstellungen über den zeitlichen Ablauf der Realisierung vorhanden sind, kann das Residualverfahren zur Stützung des Verhandlungsangebotes herangezogen werden. Zur Verfolgung sozialer Ziele kann der für Schwellenhaushalte maximal finanzierbare Baulandpreis als Ausgangswert eingeführt werden (81).
- Durch eine dynamische Investitionsrechnung ist ein Kosten- und Finanzierungsplan unter genauer Berücksichtigung der Finanzierungskosten zu erstellen. Für den Vergleich verschiedener Varianten ist die Diskontierung zu berücksichtigen. Aus den Varianten ergibt sich die Auffangplanung und eine Risikoabschätzung und es können ökonomische Eckdaten festgelegt werden (82, 110, 111).
- Der Kostenpreis für baureifes Land ist sich durch die Addition des Ankaufspreises und der Kosten der Baureifmachung zu ermitteln (80).

Nötigenfalls bestehen folgende Optimierungspotentiale:

- Zur Senkung der Zwischenfinanzierungskosten sind die Vereinbarung von Ratenzahlungen, der Einsatz von Vertragsmodellen an Stelle des Zwischenerwerbs, die Rückgabe von Baugrundstücken nach der Baurechtschaffung und die Verrechnung mit Erschließungs- und Folgekosten denkbar. Verfügt die Gemeinde über keinerlei Mittel zur Anschubfinanzierung, so sind Investorenmodelle und die freiwillige Umlegung sinnvolle Alternativen (77, 79).
- Die Bildung von Flächenpools ermöglicht den ökologischen Ausgleich außerhalb des Baugebietes. Durch die Erhöhung der Baudichte kann die Wirtschaftlichkeit gesteigert werden. Diesbezügliche Grenzen bilden eine GFZ von 0,8 hinsichtlich der Erschließungskosten und eine 4-stöckige Bebauung für die Hochbaukosten (83).
- Weitere Optimierungsmöglichkeiten bestehen in der Senkung des Ausbaustandards der Erschließungsanlagen und der Bildung von Bauabschnitten, die sich an der Marktentwicklung orientieren. Dadurch wird auch ermöglicht, auf das Kooperationsverhalten des Vertragspartners in der Umsetzungsphase angemessen zu reagieren (84, 67, 108).

Zur notwendigen Sicherung stehen folgende Instrumente zur Verfügung:

- Es ist zu beachten, dass schuldhaftes Verhalten per Gesetz auch vor Vertragsabschluss zu Schadensersatzansprüchen führen kann (46).
- Die Vertragserfüllung ist durchgreifend zu sichern (41).
- Die zügige Bebauung ist durch die Formulierung einer Bauverpflichtung zu sichern. Soll eine bedingte oder befristete Zwischennutzung vorgeschaltet werden, so ist ein Verzicht auf die Entschädigung aufgrund der Baurechtsänderung und ggf. die Verpflichtung zum Rückbau und zur Rekultivierung zu vereinbaren (29).
- Vertragsklauseln eignen sich besonders, um die Kontrolle der Vertragsdurchführung durch den Investor oder Dritte zu ermöglichen (23, 42).
- Je nach verwendetem Modell eignen sich zur Sicherung der Wohnraumförderung Dienstbarkeiten, Erbbaurechtsbestimmungen und die Vereinbarung von Ankaufs- bzw. Wiederkaufsrechten oder Aufzahlungsverpflichtungen. Bei der Vereinbarung von Vorkaufsrechten muss die Gemeinde prüfen, ob sie zur Ausübung haushalts-technisch in der Lage ist (43, 34).
- Betreibt die Gemeinde den Zwischenerwerb, so kann sie durch die Gewährung von Nachbesserungsklauseln eine Gleichbehandlung aller Grundstückseigentümer im Plangebiet und die Schaffung eines Vertrauensverhältnisses erreichen (123).
- Zur Sicherung von Zahlungsleistungen bieten sich neben der Grundschuld oder Hypothek die Bürgschaft und dazu verwandte Rechtsformen an (44).
- Vertragsklauseln können zur Beschleunigung oder Erleichterung dienen, wenn die Vertragserfüllung gestört wird (45).



- Ein Rechtsmittelverzicht im Vorhinein ist unzulässig. Gleiches gilt für die Klausel, sich nicht auf die Unzulässigkeit von Vereinbarungen zu berufen (45, 48).
- Nach Vertragsschluss sind im wesentlichen die Regelungen des BGB zu beachten. Die Risikoübernahme der Nichtentstehung von Planungsrecht sollte geklärt werden. Nach Eintritt des Planungsrechts sollte die Gemeinde grundsätzlich die Aufrechterhaltung des Vertragsverhältnisses anstreben. Trotzdem sollten Sollbruchstellen vereinbart werden, an denen die Umsetzung mit der Planung verglichen wird (47, 115).

Bei der anschließenden Verhandlung sind folgende Punkte zu beachten:

- Bei Produktions- und Entwicklungsaufgaben besteht die erste Aufgabe darin, alle späteren Nutzer des Projektes zur Kooperation zu bewegen. In den Verhandlungen ist die Übernahme der Leitung anzustreben und es sollten zunächst Verfahrensregeln vereinbart werden (96, 116, 98).
- Hinsichtlich der Wortwahl ist zu beachten, dass der Gegenüber Fachtermini verstehen muss. Zudem wird die Überzeugungsfähigkeit der Argumente wesentlich durch die Art der Darstellung geprägt (105, 118).
- In der Einleitungsphase sind Vorteile transparent zu machen, ist Vertrauen zu induzieren und über Risiken aufzuklären. Tatsachen und Bewertungen sind von Beginn an zu trennen. Wichtig ist die Herausarbeitung der Interessen hinter den artikulierten Positionen der Akteure und die Definition der Schnittmenge der Interessen (117, 122, 97, 100, 106).
- Im Bereich der Baulandmobilisierung ist am Anfang der Verhandlungen über eine Kosten-Nutzen-Regelung eine Einigung auf das Leistungsprinzip als Verteilungsnorm anzustreben (97).
- In Diskussionen sollten alle Fragen, Hinweise und Anregungen auf jeweils einem Zettel festgehalten werden, um eine Strukturierung der Beiträge und die Delegation deren Bearbeitung zu erleichtern (114).
- Die Zuziehung eines Mediators bietet sich an, wenn die Verhandlungsführer der Parteien über wenig Erfahrung verfügen, ein gewisser Handlungsdruck entstanden ist und die Verhandlungen in einem angespannten Klima ins Stocken geraten sind (100).
- Zugeständnisse sollten erst verbindlich erteilt werden, wenn eine Gesamtbilanz möglich ist (118).
- Störgrößen ist in der Regel durch eine sachliche Auseinandersetzung zu begegnen. Lediglich bei offensichtlich destruktivem Verhalten kann eine angemessene emotionale Reaktion von Nöten sein. Der Abbruch der Verhandlungen ist immer als mögliche Alternative zu sehen, besonders wenn das Verhalten des Gegenübers in den Verhandlungen auf Folgeprobleme schließen lässt (119, 120).

- Grundsätzlich sollte man Verhandlungen kooperativ beginnen, aber auch nicht zögern, unkooperatives Verhalten zu bestrafen. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass Eskalationen vermieden werden (107).

Verhandlungsoptionen:

- Bereits im Vorfeld der Kooperation ist zu berücksichtigen, dass ein Verzicht auf Verhandlungen weit weniger negative Folgen zeitigt als ein Abbruch. Entschließt man sich zum Eintritt in Verhandlungen, so sind Abbruchkriterien zu formulieren (87, 111).
- Kann oder will die Gemeinde Teile der maßnahmenbedingten Kosten nicht abwälzen, so sollte sie primär auf Teile der Planungs- und sekundär der Erschließungskosten verzichten (61).
- Sind die Anwendungsvoraussetzungen der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gegeben, so kann die Gemeinde bei einer entsprechenden Androhung den Eigentumsübergang der späteren Bauflächen zum maßnahmenunbeeinflussten Wert ermöglichen. Allein die Prüfung der Anwendbarkeit führt bereits zur Preisdämpfung (64).
- Hinsichtlich der Verhandlungsführung kann die Gemeinde durch unterschiedliche Konkretisierungsstufen und das Schnüren von Verhandlungspaketen zur Konfliktlösung beitragen (101).

Ergeben sich aus der Verhandlung Änderungen der geplanten Vertragsinhalte, so sind auch diesbezüglich die Thesen zu den möglichen Vertragsinhalten, zur städtebaulichen Kalkulation und zur Sicherung zu beachten.

## 5.5 Umsetzung und Evaluation

Wurde in den Verhandlungen eine Übereinkunft erzielt, die den rechtlichen und wirtschaftlichen Anforderungen genügt, so ist diese im finalen Schritt umzusetzen.

- Die Fortsetzung der Kooperation über den Vertragsschluss hinaus bis zur vollständigen Vertragserfüllung ist durch die Aufrechterhaltung von Kontakten, die Regelung von Kompetenzen und die Einrichtung eines Controllingsystems sicherzustellen. Dabei ist es wichtig, dass Vertreter aus den Verhandlungsteams die Umsetzung begleiten (93, 121).
- Nach Eintritt des Planungsrechts sollte die Gemeinde die Aufrechterhaltung des Vertragsverhältnisses anstreben (47).
- Beim Wiedereintritt in Verhandlungen ist eine neue Bilanz der Zugeständnisse zu bilden (122).
- Durch eine abschließende Evaluation sollte das Kooperationsverhalten verbessert werden (93).

## Kapitel 6

# Zusammenfassung/Ausblick

Die wichtigsten Ergebnisse der Arbeit hinsichtlich der praktischen Umsetzung sind bereits in den vorstehenden Thesen zusammengefasst worden. An dieser Stelle erfolgt daher lediglich eine ergänzende Zusammenstellung allgemeiner und motivierender Momente und es werden die Erfolgchancen der Kooperation in den verschiedenen Konstellationen möglicher Partner im Zuge der Baulandschaffung gegenüber gestellt.

Die ersten gesetzlichen Regelungen zur Bodenordnung gab es am Anfang des 19. Jahrhunderts im ländlichen Bereich. Bezogen auf den Städtebau stammen die ersten Bestimmungen aus der Mitte jenes Jahrhunderts. Die freiwilligen Bodenordnungsverfahren haben erst Ende des Jahrhunderts Eingang in die Gesetzgebung gefunden. In den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts begann mit der Einführung der Einheimischenmodelle der verstärkte Einsatz städtebaulicher Verträge bei der Wohnbaulandschaffung. Die allgemeinen diesbezüglichen Regelungen des VwVfG wurden im Zuge der Wiedervereinigung durch die BauZVO konkretisiert. 1993 erfolgte eine modifizierte Übernahme in das BauGB-MaßnG und schließlich die fast wortgleiche Übertragung in § 11 BauGB, welcher in den Folgejahren geringfügig erweitert wurde.

Ein Grund für den verstärkten Einsatz städtebaulicher Verträge liegt in dem Verdrängungskampf um die begrenzten Baulandreserven in den Verdichtungsräumen. Ein entsprechender Siedlungsdruck wird in absehbarer Zeit vor allem in den Ballungszentren im Südwesten Deutschlands zu verzeichnen sein. Hier können die Verträge insbesondere zur Wohnraumschaffung benachteiligter Bevölkerungsgruppen dienen. Ein weiteres Problem der Baulandschaffung liegt darin, dass die Kosten vor allem durch die steigenden Anforderungen des ökologischen Ausgleichs zu nehmen, während die meisten Kommunen mit leeren Kassen da stehen. Als weiteres motivierendes Element ist die allgemeine Tendenz der Verwaltung zu kooperativen Handlungsformen zu nennen.

Für die recht- und zweckmäßige Ausgestaltung kooperativen Handelns sind Kenntnisse aus den Bereichen Recht, Wirtschaft und Kooperation nötig. Juristische Fertigkeiten sind unabdingbar, um die Zulässigkeit der vertraglichen Vereinbarungen und die durchgreifende Sicherung der Vertragserfüllung zu gewährleisten. Der Themenbereich Wirtschaft liefert seinen Beitrag in Informationen über das Verhalten der Marktteilnehmer und in Werkzeugen zur Risikoabschätzung und Optimierung. Sozialwissenschaftliche Kennt-

nisse dienen dazu, die Erfolgsaussichten von Kooperation richtig einzuschätzen und das Kooperationsverhalten zu verbessern.

Hinsichtlich des Vertragsgegenstandes lassen sich nach § 11 BauGB Maßnahmen-, Zielbindungs- und Folgekostenverträge unterscheiden, wobei diese Aufzählung nicht abschließend ist. Die Maßnahmenverträge lassen sich weiter unterteilen in Bauplanungs- und Baureifmachungsverträge, die der Vorbereitung und Durchführung des gesetzlichen Bauleitplanverfahrens bzw. der Vorbereitung der Bebaubarkeit überplanter oder zu überplanender Flächen dienen. Die Zielbindungs- bzw. Baurealisierungsverträge ermöglichen die Schaffung der konkretisierten Wohnraumversorgung innerhalb bestimmter Zeiträume. Die Folgekostenverträge schließlich dienen zur Entlastung der Gemeinde von maßnahmenbedingten Kosten der Baulandschaffung. Die Einstufung der Rechtsnatur des Vertrages als öffentlich-rechtlich oder zivilrechtlich erfolgt nach der Gegenstandstheorie.

Bei der Baulandschaffung gemäß der vorgestellten Thesen variieren die Kooperationspartner der Gemeinde, wodurch sich auch die Voraussetzungen für den Verhandlungsablauf ändern. Im Falle der Kooperation zwischen Gemeinde und Investor bestehen sehr gute Bedingungen für eine erfolgreiche Kooperation im Sinne eines kompromiss- oder sogar verständigungsorientierten Verfahrens. Andererseits wird die Gemeinde wegen der hohen Verhandlungsmacht des Investors oftmals nicht alle Forderungen durchsetzen können. Strebt die Gemeinde Vereinbarungen mit den einzelnen Grundstückseigentümern im Plangebiet an, so bestehen keine guten Voraussetzungen für einen Konsens aus sachlicher Überzeugung. Die Gemeinde kann auf der anderen Seite im Zuge positionsbezogener Verhandlungen auf die Durchsetzung ihrer Interessen hoffen, sofern die Grundstückseigentümer ihre Machtposition nicht erkennen, auf eine Ausübung verzichten oder wegen Defiziten im persönlichen Verhandlungsgeschick nicht ausschöpfen können. Die Einbeziehung der Nutzer erhöht die wirtschaftlichen Erfolgchancen des Projektes, sofern die Projektleitung deren sinnvolle Einbindung in den Kooperationsprozess gewährleistet. Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen gestaltet sich vor allem in der Anbahnung schwierig. Nach einer Phase der Einübung und Verstetigung der Kooperation in Zusammenhang mit wenig prekären Konflikten bestehen aber auch hier gute Voraussetzungen für die Lösung von Verteilungsproblemen bei der Schaffung von Bauland.

Im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung sind zunächst Änderungen auf dem Gebiet der Gesetzgebung zu beachten. Die möglichen Vertragsinhalte nach § 11 BauGB haben in den letzten Jahren bereits Konkretisierungen erfahren und es ist zu erwarten, dass sich die Erfahrungen der Praxis in weiteren Ergänzungen nieder schlagen werden. Zudem wird zur Zeit die Novellierung der §§ 54 ff VwVfG diskutiert, die auch subsidiär für städtebauliche Verträge zur Anwendung kommen. Dabei stehen insbesondere Änderungen bezüglich der Nichtigkeit von Verträgen, des Rechtsschutzes Dritter und der Beurteilung der Angemessenheit zur Disposition<sup>593</sup>.

Daneben ist in Zeiten leerer öffentlicher Kassen auch nicht auszuschließen, dass die Ab-

---

<sup>593</sup> (vgl. Abschnitt 2.1.3.2)

schöpfung planungsbedingter Wertvorteile erneut in den Focus der Öffentlichkeit rückt. In diesem Zusammenhang wird oftmals auf das niederländische Modell der Baulandbereitstellung verwiesen. Bei unseren Nachbarn erfolgt grundsätzlich ein Zwischenerwerb durch die Gemeinde. Diese Bestrebung wird vom Gesetzgeber durch ein gut funktionierendes Enteignungsrecht und kommunale Vorkaufsrechte unterstützt. Andere Formen einer public-private-partnership kommen erst dann zum Zuge, wenn der Gemeinde trotz der guten Voraussetzungen der Zwischenerwerb nicht gelingt<sup>594</sup>.

Darüber hinaus beeinflussen Effekte der Einigung Europas die Anwendung städtebaulicher Verträge. Zum einen wird die Vereinheitlichung der verschiedenen Rechtsnormen für weite Bereiche von Relevanz sein. Erste Auswirkungen auf die Vertragsgestaltung könnten aus der europäischen Richtlinie zum Verbraucherschutz resultieren. Die Anwendbarkeit ist allerdings umstritten, es bedarf daher einer näheren Bestimmung durch die Rechtsprechung, die für zukünftige Anwendungen zu beachten ist. Zum anderen bleibt abzuwarten, inwiefern die erneute Aufnahme von Mitgliedstaaten und eine Änderung der Regelungen bezüglich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu einer Zuwanderung in Deutschland führen werden.

Ungeachtet dessen wird in weiten Teilen Deutschlands eher die städtebauliche Umstrukturierung als die Schaffung neuer bebaubarer Flächen im Vordergrund stehen. Aber auch hier sind public-private-partnerships auf der Grundlage städtebaulicher Verträge denkbar. Es bedarf allerdings in der Regel der Förderung durch die öffentliche Hand, um einen wirtschaftlichen Anreiz zur Zusammenarbeit zu schaffen<sup>595</sup>. Die vorgestellten Grundsätze zu den städtebaulichen Verträgen gelten im wesentlichen auch für diese Konstellation. Probleme ergeben sich im Stadtumbau vor allem durch die umstrittene Bewertung der Immobilien vor der Maßnahme. Daraus resultierend lässt sich die Frage nach der Angemessenheit nur schwer beantworten, vor allem da im Gegensatz zur Baulandschaffung „auf der grünen Wiese“ regelmäßig keine planungsbedingten Werterhöhungen als Maßstab zur Verfügung stehen. Diesbezüglich besteht daher noch ein gewisser Forschungsbedarf.

Bedingt durch das Ziel einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung wird in letzter Zeit vermehrt die Implementierung ökonomischer Steuerungsansätze in der Raumplanung diskutiert. Durch die Einführung eines solchen gesetzlichen Vorteilsausgleichs würde die Zusammenarbeit auf der interkommunalen Ebene einen zusätzlichen Anreiz erfahren.

---

<sup>594</sup> (vgl. Schmidt-Eichstaedt 2001, S.1ff)

<sup>595</sup> (vgl. Heinz und Scholz 1996, S.204)



# Literaturverzeichnis

- [von Alemann und Kleinfeld 1992] ALEMANN, Ulrich von ; KLEINFELD, Ralf: Begriff und Bedeutung der politischen Korruption aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: *Zwischen Kooperation und Korruption*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1992, S. 259–282
- [Arnold 1990] ARNOLD, Peter: Diskussionsbeitrag. In: *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Band I*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, S. 317–322
- [Axelrod 2000] AXELROD, Robert: *Die Evolution der Kooperation*. 5. München : R. Oldenbourg Verlag, 2000
- [Badura 1973] BADURA, Bernhard: *Sprachbarrieren - Zur Soziologie der Kommunikation*. 2. Stuttgart-Bad Canstatt : Friedrich Frommann Verlag, 1973
- [Battis u. a. 2002] BATTIS ; KRAUTZBERGER ; LÖHR: *Kommentar zum BauGB*. 8. München : Verlag C. H. Beck, 2002
- [Bauer 1998] BAUER, Hartmut: Verwaltungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Aspekte der Gestaltung von Kooperationsverträgen bei Public Private Partnership. In: *DÖV* 3 (1998), S. 89–97
- [Baur 1981] BAUR, Fritz: Private Baulandumlegung. In: *Festschrift für Otto Mühl*. Köln : Kohlhammer Verlag, 1981, S. 71–84
- [Beck 1993] BECK, Michaela: *Die Einheimischenmodelle in Bayern*, Universität Regensburg, Diss., 1993
- [Becker 2000] BECKER, Bernd: Liegenschaftsmanagement und Stadtentwicklung der Stadt Bocholt. In: *FuB* 2 (2000), S. 70–79
- [Becker 1986] BECKER, Ruth: *Bestimmungsgründe der Bodenpreise für Wohnbaugrundstücke und ihre Auswirkungen auf den eigengenutzten Wohnungsbau*, Gesamthochschule Kassel, Diss., 1986
- [Beirat Verwaltungsverfahrenrecht beim Bundesministerium des Innern 2002] BEIRAT VERWALTUNGSVERFAHRENSRECHT BEIM BUNDESMINISTERIUM DES INNERN: Fortentwicklung der Vorschriften über den öffentlich-rechtlichen Vertrag (§§ 54-62 VwVfG). In: *NVwZ* 7 (2002), S. 834–835

- [Benz 1992] BENZ, Arthur: Normanpassung und Normverletzung im Verwaltungshandeln. In: *Zwischen Kooperation und Korruption*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1992, S. 31–58
- [Benz 1994] BENZ, Arthur: *Kooperative Verwaltung - Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1994
- [Berendt u. a. 2000] BERENDT ; EICHENER ; HÖBEL: *Wohnraumbeschaffung durch Kooperation*. 1. Bonn : Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2000
- [BGH 1986] BGH. *Urteil vom 28.10.1986*. 1986
- [BGH 1991] BGH. *Urteil vom 13.06.1991*. 1991
- [BGH 1998] BGH. *Urteil vom 11.11.1998*. 1998
- [BGH 1998] BGH. *Urteil vom 22.04.1998*. 1998
- [BGH 2002] BGH. *Urteil vom 23.05.2002*. 2002
- [BGH 2002] BGH. *Urteil vom 29.11.2002*. 2002
- [Bierhoff 1991] BIERHOFF, Hans W.: Soziale Motivation kooperativen Verhaltens. In: *Kooperation - Gestaltungsprinzipien und Steuerung der Zusammenarbeit zwischen Organisationen*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1991, S. 21–37
- [Birk 1996] BIRK, Hans-Jörg: Städtebauliche Verträge nach § 6 BauGB-MaßnahmenG. In: *Deutscher Bundestag: Drucksache 13/5489*. Deutscher Bundestag, 1996
- [Birk 1999] BIRK, Hans-Jörg: Städtebaulicher Vertrag und Erschließungsvertrag - Gemeinsamkeiten und Unterschiede. In: *BauR* 3 (1999), S. 205–210
- [Birk 2002] BIRK, Hans-Jörg: *Städtebauliche Verträge - Inhalte und Leistungsstörungen*. 4. Stuttgart : Richard Boorberg Verlag, 2002
- [Bogumil 2001] BOGUMIL, Jörg. *Neue Formen der Bürgerbeteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen - Kooperative Demokratie auf dem Vormarsch!? (Vortrag im Rahmen der Fachkonferenz Stadt und Bürger des Deutschen Städtetages am 01.03.01)*. 2001
- [Breuer 1985] BREUER, Rüdiger: *Bauplanungsrechtliche Instrumente zum Schutz der Sozialstruktur*. 1. Bonn : Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1985 (Schriftenreihe)
- [Breuer 1990] BREUER, Rüdiger: Verhandlungslösungen aus der Sicht des deutschen Umweltschutzrechts. In: *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Band I*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, S. 231–252
- [Brohm 1990] BROHM, Winfried: Konfliktmittlung bei der Umweltverträglichkeitsprüfung in Raumordnungsverfahren. In: *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Band II*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, S. 209–220



- [Bronstein und Semendjajew 1991] BRONSTEIN ; SEMENDJAJEW: *Taschenbuch der Mathematik*. 25. Stuttgart : Teubner Verlagsgesellschaft, 1991
- [Bucher 2002] BUCHER, Hansjörg: Die EU-Osterweiterung und ihre Wirkung auf die internationalen Zuwanderungen nach Deutschland. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 11/12 (2002), S. 799–805
- [Bulling 1989] BULLING, Manfred: Kooperatives Verwaltungshandeln (Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements und Verträge. In: *DÖV* 7 (1989), S. 277–289
- [Bulling 1990] BULLING, Manfred: Umweltschutz und Wirtschaftsüberwachung. In: *Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, S. 147–157
- [Bundschuh 1997] BUNDSCHUH, Andreas: Geschlossene Immobilienfonds - Renaissance einer Anlageform für die (ostdeutsche) Immobilienwirtschaft. In: *VIZ* 3 (1997), S. 137–143
- [Bunzel u. a. 1999] BUNZEL, Arno ; COULMAS, Diana ; SCHMIDT-EICHSTAEDT, Gerd: *Städtebauliche Verträge - ein Handbuch*. 2. Berlin : DIfU, 1999 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung)
- [Bunzel u. a. 2002] BUNZEL, Arno ; REITZIG, Frank ; SANDER, Robert: *Interkommunale Kooperation im Städtebau*. 1. Berlin : DIfU, 2002 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung)
- [Burmeister 2000] BURMEISTER, Thomas: *Praxishandbuch Städtebauliche Verträge*. 1. Bonn : Verlag Deutsches Volksheimstättenwerk GmbH, 2000
- [Burmeister 2003] BURMEISTER, Thomas: Strafrechtliche Risiken städtebaulicher Verträge. In: *BauR* 8 (2003), S. 1129–1143
- [Burmeister 2005] BURMEISTER, Thomas: *Praxishandbuch Städtebauliche Verträge*. 2. Bonn : Verlag Deutsches Volksheimstättenwerk GmbH, 2005
- [Busse 1999] BUSSE, Jürgen: Hoheitliches Instrumentarium: Städtebauliche Verträge. In: *Stadt und Gemeinde* 1-2 (1999), S. 22–25
- [Busse 2001] BUSSE, Jürgen: Aktuelle Probleme und Lösungen bei der Umsetzung städtebaulicher Verträge durch die Gemeinde. In: *BayGT-Zeitung* 3 (2001), S. 59–64
- [Busse 2002] BUSSE, Jürgen: Die Grenzen städtebaulicher Verträge mit Beispielen aus der kommunalen Praxis. In: *Realisierung städtebaulicher Planungen und Projekte durch Verträge*. 1. Köln : Spannowsky/Krämer (Heymanns Verlag), 2002, S. 51–62
- [Bussfeld 1990] BUSSFELD, Klaus: Informales Verwaltungshandeln - Chancen und Gefahren. In: *Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, S. 39–50
- [BVerfG 1967] BVERFG. *Urteil vom 12.01.1967*. 1967

- [BVerfG 1978] BVERFG. *Urteil vom 08.08.1978*. 1978
- [BVerfG 1995] BVERFG. *Urteil vom 22.06.1995*. 1995
- [BVerwG 1984] BVERWG. *Urteil vom 06.07.1984*. 1984
- [BVerwG 1986] BVERWG. *Entscheidung des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe vom 10.04.1986*. 1986
- [BVerwG 1986] BVERWG. *Urteil vom 06.03.1986*. 1986
- [BVerwG 1992] BVERWG. *Urteil vom 14.08.1992*. 1992
- [BVerwG 1993] BVERWG. *Urteil vom 11.02.1993*. 1993
- [BVerwG 1994] BVERWG. *Urteil vom 24.08.1994*. 1994
- [BVerwG 2000] BVERWG. *Urteil vom 16.05.2000*. 2000
- [BVerwG 2001] BVERWG. *Urteil vom 17.07.2001*. 2001
- [BVerwG 2005] BVERWG. *Beschluss vom 21.06.2005*. 2005
- [BVerwG 2005] BVERWG. *Urteil vom 25.11.2005*. 2005
- [BVerwG 2006] BVERWG. *Urteil vom 18.01.2006*. 2006
- [Chiang 1984] CHIANG, Alpha C.: *Fundamental Methods of Mathematical Economics*. 3. Singapore : McGraw-Hill Book Company, 1984
- [Davy 2005] DAVY, Benjamin: Grundstückswerte, Stadtumbau und Bodenpolitik. In: *VHW-FW 2* (2005), S. 67–72
- [Dieterich und Dransfeld 1999] DIETERICH, Hartmut ; DRANSFELD, Egbert: *Leitfaden Wohnbaulandbereitstellung*. 1. Bonn : Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen, 1999
- [Dransfeld u. a. 2001] DRANSFELD ; FRECKMANN ; JOERES ; PFEIFFER: *Bausteine zum Baulandbeschluss*. Dortmund : IBoMa und ILS, 2001
- [Dransfeld 1999] DRANSFELD, Egbert: Städtebauliche Kalkulation als Grundlage kommunalen Flächenmanagements. In: *Finanzwirtschaft 1* (1999), S. 1–6
- [Dransfeld 2002] DRANSFELD, Egbert: Baulandmanagement und kommunale Grundsatzbeschlüsse. In: *FuB 2* (2002), S. 98–105
- [Dransfeld 2003] DRANSFELD, Egbert: *Wirtschaftliche Baulandbereitstellung - Städtebauliche Kalkulation*. 1. Bonn : Verlag Deutsches Volksheimstättenwerk GmbH, 2003
- [Dransfeld und Voß 1993] DRANSFELD, Egbert ; VOSS, Winrich: *Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft - ein Systemvergleich*. Bonn : Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1993

- [DStGB 1999] DStGB: Baulandmobilisierung und städtebauliche Verträge. In: *DStGB Dokumentation* 9 (1999), S. 1–19
- [Eekhoff 2005] EEKHOFF, Johann. *Einführung in den Bodenmarkt - Vorlesungsmanuskript an der Universität Köln*. 2005
- [Einig 2003] EINIG, Klaus: Baulandpolitik und Siedlungsflächenentwicklung durch regionales Flächenmanagement. In: *Bauland- und Immobilienmarktbericht 2003*. Bonn : Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2003, S. 111–139
- [Ellwein 1992] ELLWEIN, Thomas: Norm, Normalität und das Anormale. Entwurf einer Problem- und Forschungsskizze. In: *Zwischen Kooperation und Korruption*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1992, S. 19–30
- [Feichtinger und Hartl 1986] FEICHTINGER ; HARTL: *Optimale Kontrolle ökonomischer Prozesse*. 1. Berlin : Walter de Gruyter, 1986
- [Ferdinand u. a. 2004] FERDINAND ; KROLL ; BRAND ; HINKELMANN. *Stadtumbau Ost und West - Abschlussbericht zum Vertiefungsprojekt am Geodätischen Institut an der TU Darmstadt*. 2004
- [Fleck 2002] FLECK, Klaus: Strategische Ansätze und Gesamtkonzepte zum Flächenmanagement. In: *FuB* 3 (2002), S. 120–122
- [Fuchs u. a. 2002] FUCHS ; FÜRST ; ROHR-ZÄNKER: *Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung*. 1. Bonn : Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2002
- [Funke 1990] FUNKE, Rainer: Konfliktbewältigung aus Anlass von Genehmigungsverfahren. In: *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Band II*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, S. 209–220
- [Geis 2002] GEIS, Max-Emanuel: Die Schuldrechtsreform und das Verwaltungsrecht. In: *NVwZ* 4 (2002), S. 385–391
- [Geuenich u. a. 2002] GEUENICH ; JOSTEN ; TEIGEL: *Baulandentwicklung durch Bodenmanagement*. 1. Bonn : Verlag Deutsches Volksheimstättenwerk GmbH, 2002
- [Groß 1996] GROSS, Rudolf: Das Residualwertverfahren. In: *GuG* 1 (1996), S. 24–25
- [Grziwotz 1996] GRZIWOTZ, Herbert: Praktische Probleme beim Abschluss städtebaulicher Verträge. In: *NVwZ* 7 (1996), S. 637–640
- [Grziwotz 1997] GRZIWOTZ, Herbert: Planungszusage, Entwicklungsmaßnahme und Bundeshaushaltsrecht. In: *BauR* 6 (1997), S. 956–959
- [Grziwotz 1997] GRZIWOTZ, Herbert: Sicherungsprobleme für Investoren bei städtebaulichen Verträgen. In: *VIZ* 4 (1997), S. 197–201

- [Grziwotz 1999] GRZIWOTZ, Herbert: *Städtebauliche Verträge - Gestaltungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung des BauROG 1998 und der neuesten Rechtsprechung*. München : Verlag C.H. Beck, 1999 (Beck-Seminare)
- [Grziwotz 2000] GRZIWOTZ, Herbert: Zur Strafbarkeit von Amtsträgern beim Abschluss städtebaulicher Verträge. In: *BauR* 10 (2000), S. 1437–1441
- [Grziwotz 2001] GRZIWOTZ, Herbert: Nochmals: Städtebaulicher Vertrag und Strafrecht. In: *BauR* 10 (2001), S. 1530–1533
- [Grziwotz 2002] GRZIWOTZ, Herbert: Städtebauliche Verträge und AGB-Recht. In: *NVwZ* 4 (2002), S. 391–395
- [Grziwotz 2004] GRZIWOTZ, Herbert: Neuerungen des EAG Bau, städtebauliche Verträge und Grundstücksverkehr. In: *DNotZ* 9 (2004), S. 674–693
- [Habermas 1981] HABERMAS, Jürgen: *Theorie des kommunikativen Handelns - Band 1*. 1. Frankfurt a.M. : Suhrkamp Verlag, 1981
- [Hauser 1991] HAUSER, Heinz: Institutionen zur Unterstützung wirtschaftlicher Kooperation. In: *Kooperation - Gestaltungsprinzipien und Steuerung der Zusammenarbeit zwischen Organisationen*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1991, S. 107–123
- [Heikenfeld 1997] HEIKENFELD, Mechthild: Die laufende Wohnungsmarktbeobachtung der Stadt Witten. In: *Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung in Nordrhein-Westfalen (KomWob)*. 1. Düsseldorf : Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen, 1997, S. 31–35
- [Heinrichs 1993] HEINRICHS, Helmut: Die EG-Richtlinie über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen. In: *NJW* 29 (1993), S. 1817–1822
- [Heinrichs 1996] HEINRICHS, Helmut: Das Gesetz zur Änderung des AGB-Gesetzes Umsetzung der EG-Richtlinie über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen durch den Bundesgesetzgeber. In: *NJW* 34 (1996), S. 2190–2197
- [Heinz und Scholz 1996] HEINZ, Werner ; SCHOLZ, Carola: *Public Private Partnership im Städtebau - Erfahrungen aus der kommunalen Praxis*. 1. Berlin : DiFu, 1996 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung)
- [Heitkamp 2002] HEITKAMP, Thorsten: Motivlagen der Stadt-Umland-Wanderung und Tendenzen der zukünftigen Wohnungsnachfrage. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 3 (2002), S. 163–171
- [Hellmann 2003] HELLMANN, Thorsten: *Die Besteuerung des privaten Grundeigentums - Ökonomische Analyse und steuersystematische Beurteilung bodenbezogener Steuerformen*. 1. Münster : Zentralinstitut für Raumplanung und Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, 2003

- [Hendricks 2006] HENDRICKS, Andreas: Einflüsse von Grundsteuer, Grunderwerbssteuer, Entfernungspauschale und Eigenheimzulage auf den Wohnungsmarkt. In: *FuB* 2 (2006), S. 82–89
- [Heussen 2002] HEUSSEN, Benno: *Handbuch Vertragsverhandlung und Vertragsmanagement: Planung, Verhandlung, Design und Durchführung von Verträgen*. 2. Köln : Verlag Dr. Otto Schmidt KG, 2002
- [Hildebrandt 1989] HILDEBRANDT, Hubertus: Abschöpfung von Wertsteigerungen des Grund und Bodens - Modelle und Probleme. In: *VR* 51/1 (1989), S. 58–67
- [Hill 1990] HILL, Hermann: Schlusswort. In: *Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, S. 165–170
- [Hoffmann-Riem 1990] HOFFMANN-RIEM, Wolfgang: Verhandlungslösungen und Mittlereinsatz im Bereich der Verwaltung: Eine vergleichende Einführung. In: *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Band I*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, S. 13–42
- [Hofmann 1997] HOFMANN, Karl-Friedrich: Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung Nordrhein-Westfalen - Ein Angebot der WfA. In: *Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung in Nordrhein-Westfalen (KomWob)*. 1. Düsseldorf : Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen, 1997, S. 35–36
- [Hofmann 1997] HOFMANN, Karl-Friedrich: Wohnungsmarktbeobachtung in Nordrhein-Westfalen. In: *Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung in Nordrhein-Westfalen (KomWob)*. 1. Düsseldorf : Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen, 1997, S. 6–12
- [Huber 1995] HUBER, Peter M.: *Der planungsbedingte Wertzuwachs als Gegenstand städtebaulicher Verträge*. 1. Berlin : Duncker & Humboldt GmbH, 1995
- [Interdisziplinäre Arbeitsgruppe des vhw e.V. 2003] INTERDISZIPLINÄRE ARBEITSGRUPPE DES VHW E.V.: *Stadtumbau Ost/West*. Berlin : Verlag Deutsches Volksheimstättenwerk GmbH, 2003
- [Jakubowski u. a. 2004] JAKUBOWSKI ; HERZ ; PAULY: 3stadt2 - Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung. In: *ExWoSt-Informationen* 24/6 (2004), S. 4–20
- [Janning 2002] JANNING, Heinz: Baulandentwicklung und Baulandbereitstellung auf der Grundlage städtebaulicher Verträge. In: *FuB* 3 (2002), S. 126–133
- [Josten 2000] JOSTEN, Rudolf: Zur Angemessenheit von vereinbarten Kostenübernahmen in städtebaulichen Verträgen. In: *GuG* 6 (2000), S. 330–334
- [Köhl 2003] KÖHL, Werner: Zur Anwendung und Brauchbarkeit von städtebaulichen Kennwerten für Flächenbedarfsprognosen im Wohnungsbau. In: *FuB* 2 (2003), S. 47–54

- [Kühne-Büning u. a. 2004] KÜHNE-BÜNING ; NORDALM ; STEVELING: *Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft*. 4. Frankfurt a.M. : Fritz Knapp Verlag, 2004
- [Kieser 1991] KIESER, Alfred: Innovation und Kooperation. In: *Kooperation - Gestaltungsprinzipien und Steuerung der Zusammenarbeit zwischen Organisationen*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1991, S. 159–174
- [Kleiber 1996] KLEIBER, Wolfgang: Residualpreis versus Residualwert. In: *GuG* 1 (1996), S. 16–23
- [Klein 2001] KLEIN, Hans-Joachim: Wirtschaftlichkeit als Element des laufenden Geschäfts in der Stadtplanung. In: *Wirtschaftlichkeit von Planungsvorhaben*. 1. München : Institut für Städtebau und Wohnungswesen München, 2001, S. 1–9
- [Kohlhammer 2003] KOHLHAMMER: *Kommentar zum BauGB*. Stuttgart : Kohlhammer-Verlag, 2003
- [Kostka 1993] KOSTKA, Dieter: Öffentliches Konfliktmanagement. In: *Die Verwaltung* 1 (1993), S. 86–112
- [Kreibich 1997] KREIBICH, Volker: Wohnungspolitik und Wohnungsmarktbeobachtung in den Kommunen des KVR - eine Bestandsaufnahme. In: *Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung in Nordrhein-Westfalen (KomWob)*. 1. Düsseldorf : Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen, 1997, S. 13–22
- [Krumm 2005] KRUMM, Raimund. *Implementation ökonomischer Steuerungsansätze in die Raumplanung (Vortrag im Rahmen einer Wissenschaftlichen Fachtagung an der TU Kaiserslautern am 14.03.05)*. 2005
- [Krupinski 2002] KRUPINSKI, Hans-Dieter: Landespolitische Zielvorstellungen zur Baulandentwicklung im Hinblick auf eine nachhaltige Stadt- und Siedlungsentwicklung. In: *FuB* 3 (2002), S. 112–115
- [Kötter 2000] KÖTTER, Theo: Städtebauliche Kalkulation als Grundlage für ein effizientes kommunales Flächenmanagement. In: *Flächen- und Projektmanagement in der Kommunalentwicklung*. 1. Berlin : Institut für Städtebau Berlin, 2000, S. 13–31
- [Kötter 2002] KÖTTER, Theo: Städtebauliche Kalkulation als Aufgabe des projektorientierten Flächenmanagements. In: *FuB* 3 (2002), S. 143–151
- [Kötter 2003] KÖTTER, Theo: Strategisches Flächenmanagement für Flächen- und Maßnahmenpools. In: *FuB* 2 (2003), S. 55–65
- [Kunig 1992] KUNIG, Philip: Verträge und Absprachen zwischen Verwaltung und Privaten. In: *DVBl* 18 (1992), S. 1193–1203
- [Kyrein 2000] KYREIN, Rolf: *Baulandentwicklung in Public-Private-Partnership*. 1. München : Verlag C.H. Beck, 2000

- [Lahnor 1998] LAHNOR, Ulrike: *Städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB unter besonderer Berücksichtigung der Angemessenheit*, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Diss., 1998
- [Lübbe-Wolff 1990] LÜBBE-WOLFF, Gertrude: Konfliktmittlung beim Erlass technischer Regeln. In: *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Band II*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, S. 87–108
- [Lübbe-Wolff 1992] LÜBBE-WOLFF, Gertrude: Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht - Rechtsgrundsatz oder Deckmantel des Vollzugsdefizits? In: *Zwischen Kooperation und Korruption*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1992, S. 209–232
- [Letzner 2003] LETZNER, Reiner: Die einvernehmliche gesetzliche Umlegung - Einhaltung der materiellen Grundsätze des gesetzlichen Umlegungsverfahrens für vertragliche Lösungen. In: *FuB* 6 (2003), S. 251–262
- [Linke 1996] LINKE, Hans-Joachim: *Zur Harmonisierung der Grundstücksneuordnungsinstrumentarien - Grundlagen und Konzept eines allgemeingültigen Bodenordnungsgesetzes*, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn, Diss., 1996
- [Linke 2005] LINKE, Hans-Joachim. *Grundstückswertermittlung in der Umlegung (Vortrag im Rahmen der AGUA-Tagung am 22.09.05)*. 2005
- [Looman 1996] LOOMAN, Gudula: Ausverkauf von Hoheitsrechten in Verträgen zwischen Bauherren und Gebietskörperschaften. In: *NJW* 22 (1996), S. 1439–1443
- [Louis 2002] LOUIS, Hans W.: Naturschutz durch vertragliche Vereinbarung vor dem Hintergrund des neuen Naturschutzrechts. In: *Realisierung städtebaulicher Planungen und Projekte durch Verträge*. 1. Köln : Spannowsky/Krämer (Heymanns Verlag), 2002, S. 75–84
- [Magidan u. a. 1990] MAGIDAN ; SUSSKIND ; WEINSTEIN: Vorüberlegungen für eine verbesserte Konfliktbewältigung im Umweltbereich. In: *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Band I*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, S. 151–176
- [Maurer 1990] MAURER, Hartmut: Der Verwaltungsvertrag - Probleme und Möglichkeiten. In: *Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen*. 1. Baden-Baden : Hill (Nomos Verlagsgesellschaft), 1990, S. 15–38
- [Mayntz 1997] MAYNTZ, Renate: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. 4. Heidelberg : C.F. Müller Verlag, 1997
- [Mehde 2002] MEHDE, Veith: Vertragliche Absprachen im Baurecht - Rechtliche Perspektiven eines privat-öffentlichen Interessenausgleichs. In: *BauR* 6 (2002), S. 876–883
- [Mitschang 2002] MITSCHANG, Stephan: Städtebauliche Verträge zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft. In: *Realisierung städtebaulicher Planungen und Projekte durch Verträge*. 1. Köln : Spannowsky/Krämer (Heymanns Verlag), 2002, S. 15–38

- [Müller 2002] MÜLLER, Rolf: Perspektiven der Wohnungsmärkte. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 3 (2002), S. 1–3
- [Müller-Jökel und Hecker 1995] MÜLLER-JÖKEL, Rainer ; HECKER, Lothar: *Baulandumlegung*. 3. Berlin : DifU, 1995 (Arbeitshilfe Städtebaurecht)
- [Neumann 1995] NEUMANN, Manfred: *Theoretische Volkswirtschaftslehre II*. 4. München : Verlag Vahlen, 1995
- [Oehmen und Busch 1999] OEHMEN, Klaus ; BUSCH, Christiane: Städtebauliche Verträge und die Grenzen des Zulässigen. In: *BauR* 12 (1999), S. 1402–1419
- [Oerder 1998] OERDER, Michael: Praktische Probleme des Städtebaulichen Verträge nach § 11 BauGB. In: *BauR* 11 (1998), S. 22–34
- [Ohms 2000] OHMS, Martin J.: Städtebaulicher Vertrag statt planerischer Festsetzung - Vorrang konsensualer Instrumente in der Bauleitplanung. In: *BauR* 7 (2000), S. 983–991
- [Otte 1987] OTTE, Eggert: Fortentwicklung des Bodenordnungsrechts im Baugesetzbuch. In: *VR* 49/2 (1987), S. 73–97
- [Ottmann 1995] OTTMANN, Matthias: *Der städtebauliche Vertrag - Einsatzmöglichkeiten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung am Beispiel der Stadt München*, Katholische Universität Eichstätt, Diss., 1995
- [OVG Koblenz 1991] OVG KOBLENZ. *Urteil vom 28.11.1991*. 1991
- [Ozawa und Susskind 1990] OZAWA, Connie ; SUSSKIND, Lawrence: Konfliktmittlung in Verfahrensstreitigkeiten mit wissenschaftlichem Bezug. In: *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Band I*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, S. 177–190
- [Paetow 2002] PAETOW, Stefan: Städtebauliche Verträge in der höchstrichterlichen Rechtsprechung. In: *Realisierung städtebaulicher Planungen und Projekte durch Verträge*. 1. Köln : Spannowsky/Krämer (Heymanns Verlag), 2002, S. 139–147
- [Pfeiffer u. a. 1993] PFEIFFER ; ARING ; SCHOTE: *Große Wohnbaugebiete der 90er Jahre*. Bonn : Empirica, Ges. für Struktur- und Stadtforschung, 1993
- [Pietzcker 2001] PIETZCKER, Jost: Baurecht auf Zeit. In: *NVwZ* 9 (2001), S. 968–975
- [Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München 1993] PLANUNGSVERBAND ÄUSSERER WIRTSCHAFTSRAUM MÜNCHEN. *Dokumentation zur Regionalentwicklung - Sicherung von Bauland für Eigenbedarf*. 1993
- [Quaas 1995] QUAAS, Michael: Städtebauliche Verträge zur Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. In: *NVwZ* 9 (1995), S. 840–845



- [Rastätter 2000] RASTÄTTER, Jürgen: Probleme beim Grundstückskauf von Kommunen. In: *DNotZ* 1 (2000), S. 17–46
- [Rat der Europäischen Gemeinschaft 1993] RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT. *EG-Richtlinie über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen (Richtlinie 93/13/EWG)*. 1993
- [Reicherzer 2004] REICHERZER, Max: Reform des öffentlich-rechtlichen Vertrages. In: *ZRP* 4 (2004), S. 112–116
- [Reidt 2001] REIDT, Olaf: Städtebauliche Verträge - Rechtsfolgen nichtiger Vereinbarungen. In: *BauR* 1 (2001), S. 46–55
- [Reinhardt 2002] REINHARDT, Wilfried: Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zur Bauleitplanung (Teil 1). In: *GuG* 1 (2002), S. 14–19
- [Reinhardt 2002] REINHARDT, Wilfried: Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zur Bauleitplanung (Teil 2). In: *GuG* 2 (2002), S. 80–86
- [Roller 2005] ROLLER, Götz: Wertermittlung im Spannungsfeld von (gesetzlicher) Umlegung und maßnahmenbedingter Wertabschöpfung. In: *GuG* 1 (2005), S. 3–12
- [Ronellenfisch 1990] RONELLENFITSCH, Michael: Konfliktmittlung aus Anlass von Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren. In: *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Band II*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, S. 185–208
- [Räss 2002] RÄSS, Hans-Baptist. *Volkswirtschaft (basierend auf den Schulungsunterlagen des Bildungszentrums H+ in Aarau)*. 2002
- [Runkel 1994] RUNKEL, Peter: Städtebauliche Verträge. In: *GuG* 3 (1994), S. 137–143
- [Sachs 1999] SACHS, Lothar: *Angewandte Statistik*. 9. Berlin : Springer-Verlag, 1999
- [Scharmer 1995] SCHARMER, Eckart: Städtebauliche Verträge nach § 6 BauGB-Maßnahmengesetz. In: *NVwZ* 3 (1995), S. 219–224
- [Schäfer 2000] SCHÄFER, Rudolf. *Strategien und Instrumente der Baulandbereitstellung und Baulanderschließung in der kommunalen Praxis (Vortrag)*. 2000
- [Schäfer und Dehne 1993] SCHÄFER, Rudolf ; DEHNE, Peter. *Planspiel Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach dem BauGB-MaßnG - Bayern - Vorläufiger Endbericht und Fallbeispiele*. 1993
- [Schüßler 1997] SCHÜSSLER, Rudolf: *Kooperation unter Egoisten: Vier Dilemmata*. 2. München : R. Oldenbourg Verlag, 1997
- [Schmidt-Aßmann 1990] SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard: Konfliktmittlung in der Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts. In: *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Band II*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, S. 9–28

- [Schmidt-Aßmann und Krebs 1992] SCHMIDT-ASSMANN, Eberhardt ; KREBS, Walter: *Rechtsfragen städtebaulicher Verträge*. 2. Köln : Kohlhammer Verlag, 1992
- [Schmidt-Eichstaedt 2001] SCHMIDT-EICHSTAEDT: *Baulandbereitstellung nach dem niederländischen Modell*. 1. Bonn : Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2001
- [Schmidt-Eichstaedt 1996] SCHMIDT-EICHSTAEDT, Gerd: Städtebauliche Verträge nach § 6 BauGB-MaßnahmenG. In: *Deutscher Bundestag: Drucksache 13/5489*. Deutscher Bundestag, 1996
- [Schmidt-Eichstaedt 1996] SCHMIDT-EICHSTAEDT, Gerd: Verträge im Zusammenhang mit der Aufstellung von Bebauungsplänen: Über die Reichweite und Zulässigkeit von städtebaulichen Verträgen nach § 6 BauGB-Maßnahmengesetz. In: *BauR* 1 (1996), S. 1–13
- [Schrödter 2005] SCHRÖDTER, Wolfgang: Der Förderungsvertrag nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB. In: *15 Jahre städtebauliche Verträge und Auswirkungen des BauGB 2004*. 1. Berlin : Verlag Deutsches Volksheimstättenwerk GmbH, 2005, S. 1–6
- [Schriever 2001] SCHRIEVER, Wolf: Projektentwicklung und Projektsteuerung großer Baumaßnahmen. In: *Wirtschaftlichkeit von Planungsvorhaben*. 1. München : Institut für Städtebau und Wohnungswesen München, 2001, S. 1–3
- [Schulte-Nölke 1999] SCHULTE-NÖLKE, Hans: Fünf Jahre AGB-Richtlinie 93/13/EWG - Weitere Rechtsetzungspläne der Kommission? In: *NJW* 43 (1999), S. 3176–3177
- [Schulze-Fielitz 1990] SCHULZE-FIELITZ, Helmuth: Konfliktmittlung bei Verhandlungen und Verwaltungsverfahren. In: *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Band II*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, S. 55–86
- [Seele 1995] SEELE, Walter: Ist eine hoheitliche Umlegung noch zeitgemäß? In: *VR* 57/4+5 (1995), S. 193–207
- [Seele 2002] SEELE, Walter: Symposium „Kommunale Bodenpolitik und Baulandstrategien“ - Einführung in die Problematik. In: *FuB* 3 (2002), S. 109–111
- [Seibel und Benz 1992] SEIBEL, Wolfgang ; BENZ, Arthur: Statt eines Vorworts. In: *Zwischen Kooperation und Korruption*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1992, S. 9–16
- [Sendler 2000] SENDLER, Horst: Der Halbteilungsgrundsatz und die Etymologie. In: *NJW* 34 (2000), S. 2481–2482
- [Siebert 1983] SIEBERT, Horst: *Ökonomische Theorie natürlicher Ressourcen*. 1. Tübingen : Mohr Siebeck, 1983
- [Sinn 1984] SINN, Hans-Werner: Das Problem der Baulücken - Eine allokatorentheoretische Untersuchung zur Funktionsweise des Baumarktes und zu den Möglichkeiten seiner Regulierung. In: *Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte*. Berlin : Duncker und Humboldt, 1984, S. 339–374

- [Spangenberg 2004] SPANGENBERGER, Volker: Möglichkeiten von informellen regionalen Kooperationen für die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der Regional- und der Bauleitplanung. In: *FuB* 3 (2004), S. 113–122
- [Spannowsky 2002] SPANNOWSKY, Willi: Die Bedeutung zivilrechtlicher Verträge zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung und deren Grenzen. In: *Realisierung städtebaulicher Planungen und Projekte durch Verträge*. 1. Köln : Spannowsky/Krämer (Heymanns Verlag), 2002, S. 11–37
- [Stahr 1999] STAHR, Gerold. *Baulandumlegung als Element kommunalen Bodenmanagements (Vortrag)*. 1999
- [Statistisches Bundesamt 2003] STATISTISCHES BUNDESAMT: *Bevölkerung Deutschlands bis 2050 - 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*. Wiesbaden : Statistisches Bundesamt - Pressestelle, 2003
- [Statistisches Bundesamt 2004] STATISTISCHES BUNDESAMT. *Statistik Bevölkerung - Haushalte vom 27.04.2004*. 2004
- [Stelkens u. a. 1998] STELKENS ; BONK ; SACHS: *Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz*. 5. München : Verlag C. H. Beck, 1998
- [Stelling 2005] STELLING, Sonja: *Wirtschaftlichkeit kommunaler Baulandstrategien*, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Diss., 2005
- [Stich 1997] STICH, Rudolf: Wege und Irrwege städtebaulicher Verträge - dargestellt an einem Fall aus der Praxis. In: *BauR* 5 (1997), S. 744–755
- [Susskind und MacMahon 1990] SUSSKIND, Lawrence ; MACMAHON, Gerard: Theorie und Praxis ausgehandelter Normsetzung in den USA. In: *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Band I*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, S. 67–96
- [Treiber 1990] TREIBER, Hubert: Probleme der Neutralität staatlichen Handelns; Sicherung von Akzeptanz. In: *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Band II*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, S. 287–318
- [Treutner 1992] TREUTNER, Erhard: Ausprägungen und Grenzen informalen Verwaltungshandelns. In: *Zwischen Kooperation und Korruption*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1992, S. 65–86
- [Veser 2002] VESER, Jürgen: Stagnierende Wohnungsmärkte in Ost und West. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 3 (2002), S. 137–149
- [VG Darmstadt 1997] VG DARMSTADT. *Urteil vom 03.07.1997*. 1997
- [Voß 1996] VOSS, Winrich: Kosten und Finanzierung der Baulandbereitstellung. In: *GuG* 6 (1996), S. 343–351

- [Voigt 1995] VOIGT, Rüdiger: *Der kooperative Staat - Krisenbewältigung durch Verhandlung?* 1. Baden-Baden : Voigt (Nomos Verlagsgesellschaft), 1995
- [Weiß 1997] WEISS, Erich. *Zur Bedeutung des Grundeigentums in Europa für die Gewährleistung der Freiheit des Menschen (Vortrag)*. 1997
- [Westphal 1997] WESTPHAL, Helmut: Aufbau und Durchführung der Wohnungsmarktbeobachtung in Dortmund. In: *Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung in Nordrhein-Westfalen (KomWob)*. 1. Düsseldorf : Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen, 1997, S. 23–30
- [Wilde 2002] WILDE, Ludger: Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung am Beispiel der Stadt Dortmund. In: *FuB* 3 (2002), S. 116–119
- [Wimmer und Arnold 1990] WIMMER, Norbert ; ARNOLD, Konrad: Dialogisches Verwaltungshandeln im Lichte des Legalitätsprinzips. In: *Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen*. 1. Baden-Baden : Hill (Nomos Verlagsgesellschaft), 1990, S. 39–50
- [Wunderer 1991] WUNDERER, Rolf: Laterale Kooperation als Selbststeuerungs- und Führungsaufgabe. In: *Kooperation - Gestaltungsprinzipien und Steuerung der Zusammenarbeit zwischen Organisationen*. 1. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1991, S. 205–219
- [Wurzel und Schraml 2005] WURZEL ; SCHRAML: Entscheidungskriterien für die Wahl einer Rechtsform. In: *Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen*. 1. München : Wurzel/Schraml/Becker (Verlag C.H. Beck), 2005, S. 421–437

## **Lebenslauf**

Name:	Hendricks
Vorname:	Andreas
Geburtsdatum:	14. April 1968
Geburtsort:	Biedenkopf
Staatsangehörigkeit:	deutsch
Familienstand:	ledig

## **Schulbildung**

1974-1978	Grundschule Bad Laasphe
1978-1980	Hauptschule Bad Laasphe
1980-1987	Städtisches Gymnasium Bad Laasphe
1987	Abitur

## **Wehrdienst**

Juli 1987- September 1988	Frankenberg/Eder
------------------------------	------------------

## **Studium**

Oktober 1988- Mai 1995	Studium der Geodäsie an der Universität Karlsruhe (TH)
18.05.1995	Abschluss als Dipl.-Ing.

## **Referendariatszeit**

Oktober 1995- November 1997	Referendariat am Staatlichen Vermessungsamt Karlsruhe
--------------------------------	---

## **Berufspraxis**

Dezember 1997- November 1998	Angestellter am Staatlichen Vermessungsamt Karlsruhe
---------------------------------	--

## **Wissenschaftlicher Werdegang**

Juli 1999- Juni 2001	Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Stuttgart
seit September 2001	Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der TU Darmstadt
17.11.2006	Abschluss der Promotion mit der mündlichen Prüfung

## ***A. Schriftenreihe Fachrichtung Vermessungswesen***

Heft Nr. 1	J. SHEN:	Entwicklung eines dreidimensionalen Online-Meßsystems Darmstadt 1996 ISBN 3-9804926-0-5
Heft Nr. 2	D. FLORSCHÜTZ:	Untersuchungen zum Einsatz von 3D-Animationen im Vermessungswesen; Darmstadt 1998 ISBN 3-9804926-1-3
Heft Nr. 3	Fachbereich Vermessungswesen	Jahresberichte 1998 Darmstadt 1999 ISBN 3-9804926-2-1
Heft Nr. 4	J. HARTMANN, R. SEUß, K. ZIMMERMANN	Pilothafte Realisierung des ALKIS®/ATKIS®-Datenmodells zur Abbildung bestehender und zukünftiger Anforderungen der Geodatenhaltung in der Hessischen Kataster- und Vermessungsverwaltung, Darmstadt 2000 ISBN 3-9804926-3-X
Heft Nr. 5	M. SEUß	Raumbezogene Planung – ein Gegenstand der Automation ? Darmstadt 2000 ISBN 3-9804926-4-8
Heft Nr. 6	R. SEUß	Implementierung und Nutzung eines Kommunalen Geoinformationssystems auf Landkreisebene; Darmstadt 2000 ISBN 3-9804926-5-6
Heft Nr. 7	Schriftenreihe Fachrichtung Geodäsie	Jahresberichte 1999 Darmstadt 2000 ISBN 3-9804926-6-4
Heft Nr. 8	E. BARTSCH	In ländlichen Räumen der VR China ISBN 3-9804926-7-2
Heft Nr. 9	J. HARTMANN, CH. HEIL, R. SEUß,	Pilothafte Realisierung des ALKIS®/ATKIS®-Datenmodells zur Abbildung bestehender und zukünftiger Anforderungen der Geodatenhaltung in der Hessischen Kataster- und Vermessungsverwaltung, Teil II ; Darmstadt 2000 ISBN 3-9804926-8-0
Heft Nr. 10	Autorenngremium des Instituts für Photo- grammetrie und Kartographie	Festschrift anlässlich der Vollendung des 65. Lebensjahres von Prof. Dr. Ing. Bernhard P. Wrobel ISBN 3-9804926-9-9
Heft Nr. 11	Schriftenreihe Fachrichtung Geodäsie	Jahresberichte 2000 Darmstadt 2001 ISBN 3-35631-00-6
Heft Nr. 12	Schriftenreihe Fachrichtung Geodäsie	Jahresberichte 2001 Darmstadt 2002 ISBN 3 - 935631-01-4
Heft Nr. 13	J. HARTMANN	Umsetzung und prototypische Entwicklung zur zukünftigen Führung des Liegenschaftskatasters (ALKIS) ISBN 3 - 935631-02-2
Heft Nr. 14	R.-H. BORCHERT	Struktur eines Daten-Kommunikations-Kernsystems für den Geoinformationsmarkt ISBN 3 - 935631-03-0
Heft Nr. 15	V. STAHL	Entwicklung eines interdisziplinären QM-Systems im Ingenieursektor ISBN 3 - 935631-04-9
Heft Nr. 16	Schriftenreihe Fachrichtung Geodäsie	Jahresberichte 2002 Darmstadt 2003 ISBN 3 - 935631-05-7
Heft Nr. 17	Schriftenreihe Fachrichtung Geodäsie	Jahresberichte 2003 Darmstadt 2004 ISBN 3 - 935631-06-5
Heft Nr. 18	Schriftenreihe Fachrichtung Geodäsie	Jahresberichte 2004 Darmstadt 2005 ISBN 3 - 935631-07-3

Heft Nr. 19	S.-H. KLEBER	Beitrag zur ALKIS-Implementierung in Hessen und Untersuchung der Anwendersicht ISBN 3 - 935631-08-1
Heft Nr. 20	M. VOGEL	Vom Pixel zur Richtung – Die räumlichen Beziehungen zwischen Abbildungsstrahlen und Tachymeter-Richtungen ISBN 3 - 935631-09-X
Heft Nr. 21	Schriftenreihe Fachrichtung Geodäsie	Jahresberichte 2005 Darmstadt 2006 ISBN 3 - 935631-10-3
Heft Nr. 22	M. Metzner	Schaffung einer einheitlichen kommunalen Informationsbasis durch die Integration von Geodaten ISBN 3 - 935631-11-1
Heft Nr. 23	D. Wenzel	Einsatz von unabhängigen Prüfverfahren und modernen Testwerkzeugen zur Qualitätssteigerung in der Geoinformatik ISBN 3 - 935631-12-X

## ***B. Veröffentlichungen Fachrichtung Vermessungswesen***

### **I. Veröffentlichungen des Geodätischen Institutes**

Heft Nr. 1 -vergriffen-	G. EICHHORN:	Zur Höhenfestlegung bei Ingenieurprojekten
	G. EICHHORN:	Ausbildung der Vermessungsingenieure für die Bearbeitung von Landinformationssystemen
	G. EICHHORN, K. EGREDER:	Zur Reproduzierbarkeit des zyklischen Fehlers beim Tellurometer MA 100
	K. EGREDER:	Elektrooptische Entfernungsmessungen unter Verwendung eines Planspiegels
	W. FROHWEIN:	Genauigkeitsuntersuchung einer Dehnmeßstreifen-Brückenschaltung Darmstadt 1982
Heft Nr. 2	O. WOLFRUM:	Die Theorie der Normalschnitte und ihre Anwendungen Darmstadt 1984
Heft Nr. 3	H. GROBE:	Testnetz der Technischen Hochschule Darmstadt: Band 1: Geodätische Unterlagen Band 2: Die Streckenmessung in den Jahren 1974 bis 1976 und 1981 bis 1985 Band 3: Streckenverzeichnisse nach den EDM-Richtlinien Band 4: Prüfung der Meßgeräte von 1973 bis 1986
	G. BRUNKEN:	Band 5: Auswertung des Testnetzes Darmstadt 1986
Heft Nr. 4	E. WIESER:	Aufbau eines kommunalen Landinformationssystems Darmstadt 1986
Heft Nr. 5	E. WIESER, U. BASTIAN:	Das Liegenschaftskataster als Raumbezugssystem kommunaler und regionaler Landinformationssysteme - Autorenreferate zu Diplomarbeiten - Darmstadt 1987
Heft Nr. 6		Festschrift Prof. Dipl.-Ing. Günter Paul
	C. GERSTENECKER:	Begrüßung
	G. EICHHORN:	Leben und Wirken von Prof. Dipl.-Ing. Günter Paul
	W. SEELE:	Leitmotive für die Landumlegung gestern und heute - zu aktuellen Anforderungen an Gesetzgebung, Praxis und Wissenschaft
	G. PAUL:	Dankansprache Fachwissenschaftliche Arbeiten von Prof. Dipl.-Ing. Günter Paul
	G. BRUNKEN:	Berechnung von Lotabweichungen aus topographischen Massen
	G. BRUNKEN:	Digitalisiertablett als Planimeter
	G. BRUNKEN:	Eichung von Basislatten

	C. LONGFEI:	Ergebnisse meines einjährigen Aufenthalts an der Technischen Hochschule Darmstadt
	S. RÜHL:	Aufbau und Einsatzmöglichkeiten einer Grünflächendatenbank und eines Baumkatasters - Autorreferat - Darmstadt 1987
Heft Nr. 7 Band 1 -vergriffen-	H. GROBE:	Gewässervermessungen auf Binnenseen und Talsperren - Konzept einer automatischen Datenerfassung und Auswertung -
	H. GROBE:	Die Konzeption einer automatischen Tiefenvermessung eines Gewässers
	H. GROBE:	Die Messgeräte
	H. GROBE:	Ergebnis der ersten Versuche auf dem See der Grube "Prinz von Hessen" 1987
	W. MÜLLER:	Die Programmgestaltung des Meßverfahrens
	U. THREIN:	Der Zusammenschluß der verschiedenen Meßsysteme Darmstadt 1989
Heft Nr. 7 Band 2 -vergriffen-	H. GROBE:	Gewässervermessung auf dem See der Grube "Prinz von Hessen" 1987 und 1988
	H. GROBE:	Die Vermessungsarbeiten auf dem See
	H. GROBE:	Ergebnis der Vermessungsarbeiten auf dem See und Vorschläge für weitere Verbesserungen
	G. BRUNKEN:	Automatische Datenverarbeitung der Dreidimensionalen Koordinaten - Darstellung des Seeuntergrundes
	K. FAHLBUSCH:	Zur Geologie der Grube Prinz von Hessen
	H. KRANZ:	Geodätische Unterlagen für die Gewässervermessung Darmstadt 1989
Heft Nr. 8	G. EICHHORN, T. RUPPERT, I. SOBON, E. WIESER:	Organisation, Aufbau und Nutzung eines Kommunalen Landinformationssystems KLIS
	G. BRUNKEN:	EDV-gestützte Bearbeitung topographischer Geländeaufnahmen von der Meßwertregistrierung bis zur Kartierung: Teil 1: Registrierung von Messungsdaten des WILD T2000 auf EPSON HX-20 und Auswertung auf CMB 8032 Darmstadt 1988
Heft Nr. 9	E. WIESER:	Systemanalytische Aspekte kommunaler Landinformationssysteme
	G. BRUNKEN:	EDV-gestützte Bearbeitung topographischer Geländeaufnahmen von der Meßwertregistrierung bis zur Kartierung: Teil 2: Verarbeitung einer Koordinatendatei zu einer Kartierung mit Situations- und Höhendarstellung
	G. BRUNKEN:	Genaue Azimutbestimmung mit Kreisel MOM Gi-B1
	G. BRUNKEN:	Transformation lokaler Festpunkte mit Abstandsgewichten
	I. WASSERTHAL:	Datenerfassung zum Aufbau einer kommunalen Straßendatenbank und deren Präsentation in einem graphisch-interaktiven System - Autorreferat -
	A. SCHWEITZER:	Untersuchung einer DMS-bestückten Invarbandlatte der Firma Nedo hinsichtlich mechanisch und thermisch bedingter Längenveränderungen - Autorreferat - Darmstadt 1989
Heft Nr. 10	G. EICHHORN, T. RUPPERT, I. SOBON:	Konzeption und Pilotprojekt eines regionalen Landinformationssystems
	G. BRUNKEN:	Dreidimensionale Netzausgleichung Darmstadt 1990
Heft Nr. 11	G. BRUNKEN:	Automatisierter Datenfluß von der Punktaufnahme zur Netzausgleichung
	G. BRUNKEN:	Auswertung topographischer Geländeaufnahmen



G. BRUNKEN:            Industriemeßsystem IMS und Weiterverarbeitung der gewonnenen Daten  
                               - Autorenreferate zu Diplomarbeiten -  
                               Darmstadt 1993

## II. Veröffentlichungen des Institutes für Photogrammetrie und Kartographie

Heft Nr. 1	H. DEKER:	Arbeiten am Institut zum Einsatz der Elektronik an photogrammetrischen Geräten 1972 - 1980 Darmstadt 1982
Heft Nr. 2	W. LICHTNER: (Hrsg.)	Funktion und Gestaltung der Deutschen Grundkarte 1:5000 (DGK 5) (THD/DVW Seminar vom 16. bis 18. März 1983 in Darmstadt) Darmstadt 1983
Heft Nr. 3	Autorengremium	Professor Dr.-Ing. Hermann Deker zum 65. Geburtstag Darmstadt 1984
Heft Nr. 4	B. WROBEL:	Photogrammetrie III (Vorlesungsskript) Darmstadt 1987

## III. Veröffentlichungen des Institutes für Physikalische Geodäsie

Heft Nr. 1	E. GROTEN:	Beiträge zur Gravimetrischen Geodäsie und Gezeitenforschung Erschienen in DGK Reihe B, Nr. 217, 1976
Heft Nr. 2	E. GROTEN:	Beiträge zur Physikalischen Geodäsie Erschienen in DGK Reihe B, Nr. 233, 1978
Heft Nr. 3		Beiträge zur Astronomischen Geodäsie und Geodynamik
	J. LATKA:	The Use of Satellite Gradiometry for the Determination of Gravity Anomalies
	C. GERSTENECKER:	Beiträge zur simultanen Bestimmung von Breite und Länge mit Zeiss Ni2- Pendelastrolabien
	G. HEIN:	Bestimmung der Schwereanomalien, Lotabweichungen und des Geoides im Oberrheingraben aus zweiten Ableitungen des Schwerepotentials
	C. GERSTENECKER:	The Influence of Air Pressure Changes on Precise Gravity Measurements
	C. GERSTENECKER:	Ergebnisse der Registrierung der horizontalen Erdgezeitenkomponenten mit Hughes-Tiltmetern in der Gipsgrube Obrigheim
	C. GERSTENECKER:	Untersuchung von Sekundenlibellen
	C. GERSTENECKER:	Luftdruck- und Temperatureinflüsse auf Hughes-Tiltmeter
	E. GROTEN:	Anwendung von interferometrischen Messungen in der Geodäsie Darmstadt 1978
Heft Nr. 4	Teil I:	Physikalische Geodäsie
	B. STOCK:	Abbruchfehler bei der Berechnung von Geoidhöhen für verschiedene Integralkerne und Randwerte
	B. STOCK:	Genauigkeitsuntersuchungen bei der Berechnung von Lotabweichungen für verschiedene Integralkerne und Randwerte
	H. JOCHEMCZYK:	Überlegungen zur Stützpunktverteilung bei Reihenentwicklungen in Kugelflächenfunktionen
	E. GROTEN:	Was sind Höhenwertänderungen?
	Teil II:	Ausgleichsrechnung und Statistik
	H. JOCHEMCZYK:	Einige Bemerkungen zu linearen Abhängigkeiten bei der Auswertung von VLBI- Messungen
	H. JOCHEMCZYK:	Arbeitsstudie zu Maximum-Entropy-Spektral Methoden
	R. KISTERMANN,	Überlegungen zur Ausreißersuche in multivariaten Daten
	G. HEIN:	Darmstadt 1981